Van den Bosch & Partners

Belastingadviseurs voor overheden

Onderzoek aparte wegenheffing

Waterschap Scheldestromen

5 maart 2026

Hakgriend 18 • 3371 KA Hardinxveld-Giessendam • T 0184 49 01 49 • info@vandenbosch-partners.nl • www.vandenbosch-partners.nl
Bankrekeningnummer: NL32 RABO 0353350400 • BTW-nummer: NL8047.14.599.B.01 • KvK-nummer: 23081588

Onze algemene voorwaarden zijn te vinden op onze website.

Inhoudsopgave

0. Samenvatting 4

1 Aanleiding en inhoud onderzoek 8

1.1 Aanleiding 8
1.2 Inhoud onderzoek 8
1.3 Opzet onderzoeksrapport 9
1.4 Betrokkenen onderzoek 9

2 Juridisch kader 10

2.1 Waterschapswet 10
2.2 Reglement 11
2.3 Andere kostentoedelingsmethodiek vereist aanpassing van Reglement 11
2.4 Beoordeling provincie van voorstel WS tot aanpassing van Reglement 11
2.5 Toetsing door belastingrechter 12

3 Mogelijke uitgangspunten kostentoedeling wegenbeheer 14

3.1 Karakter wegenheffing 14
3.2 Belastingbeginselen 14
3.3 Belastingbeginselen voor de wegenheffing 15
3.4 Uitgangspunt te beoordelen drie (kostentoedelings)methodieken 16

4 Nadelen aparte wegenheffing 17

4.1 Inleiding 17
4.2 Geen tariefdifferentiatie bij aparte wegenheffing 17
4.3 Extra perceptiekosten 17

5 Wegenbeheer door WS 18

5.1 Inleiding 18
5.2 Wegentaak WS 18
5.3 Profijt van de wegentaak 20

6 Kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur 21

6.1 Beschrijving methodiek 21
6.2 Uitgangspunt methodiek 22
6.2.1 Uitgangspunt 22
6.2.2 Actuele waardeverhoudingen 22
6.2.3 Correctie weeffout 23
6.3 Toepassing door waterschap Rivierenland sinds 2009 24
6.4 Juridische beoordeling methodiek 26
6.4.1 Verzet de Waterschapswet zich tegen een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur? 26
6.4.2 Aanpassing Reglement 28
6.4.3 Risico's 28
6.5 Uitkomst methodiek 28
6.5.1 Opmerking vooraf 28
6.5.2 Kostentoedelingspercentages 29
6.5.3 Tarieven 30

6.5.4 lastendrukprofielen *30*
6.6 Conclusie 31

7 Kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules 33
7.1 Beschrijving methodiek 33
7.2 Uitgangspunt methodiek 34
7.2.1 Uitgangspunt *34*
7.2.2 Onderbouwing afwijkende formules *35*
7.2.3 Afwijking binnen de bandbreedte *37*
7.3 Toepassing door waterschap Hollandse Delta sinds 2026 37
7.3.1 Inleiding *37*
7.3.2 Aanpassing Reglement waterschap Hollandse Delta *37*
7.3.3 Rapport kostentoedeling wegenheffing *38*
7.3.4 Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta *40*
7.3.5 Samenvattend *40*
7.4 Juridische beoordeling methodiek 41
7.4.1 Verzet de Waterschapswet zich tegen een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules *41*
7.4.2 Aanpassing Reglement *41*
7.4.3 Risico's *42*
7.5 Uitkomst methodiek 42
7.5.1 Opmerking vooraf *42*
7.5.2 Kostentoedelingspercentages *43*
7.5.3 Tarieven *43*
7.5.4 Lastendrukprofielen *43*
7.6 Conclusie 44

8 Vrijstellen van Ongebouwd en Natuur 45
8.1 Beschrijving methodiek 45
8.2 Uitgangspunt methodiek 45
8.3 Toepassing door waterschap Hollandse Delta tot 2026 46
8.4 Juridische beoordeling methodiek 47
8.4.1 Verzet de Waterschapswet zich tegen het 'vrijstellen' van Ongebouwd en Natuur? *47*
8.4.2 Aanpassing Reglement *48*
8.4.3 Risico's *48*
8.5 Uitkomst methodiek 49
8.5.1 Opmerking vooraf *49*
8.5.2 Kostentoedelingspercentages *50*
8.5.3 Tarieven *50*
8.5.4 Lastendrukprofielen *50*
8.6 Conclusie 51

9 Conclusies 52
9.1 Kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur 52
9.2 Kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken met aangepaste formules 52
9.3 Vrijstellen van Ongebouwd en Natuur 52

0. Samenvatting

Aanleiding

Op 1 januari 2026 is de Waterschapswet gewijzigd waarbij het belastingstelsel van de waterschappen is aangepast.

Hierbij is onder andere de methodiek voor de verdeling van de kosten van het watersysteembeheer gewijzigd. De kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen is vervangen door een verdeelmaatstaf op basis van gebiedskenmerken.

De algemene vergadering van Waterschap Scheldestromen (hierna: WS) heeft op basis van deze gewijzigde methodiek de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer waterschap Scheldestromen 2026 (hierna: de Kostentoedelingsverordening) vastgesteld.

Dit heeft geleid tot een sterke stijging van het kostenaandeel van Ongebouwd van 18,19% naar 22,78%.

WS heeft tot dusver geen aparte wegenheffing voor de bekostiging van het wegenbeheer. De wegenheffing is geïncorporeerd in de watersysteemheffing. De nieuwe kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken is daarom toegepast op zowel de kosten van het watersysteembeheer als de kosten van het wegenbeheer. De sterke stijging van het kostenaandeel van Ongebouwd heeft dus niet alleen betrekking op de kosten van het watersysteembeheer maar ook op de kosten van het wegenbeheer. Dit roept de vraag op of een identieke methodiek op basis van gebiedskenmerken ook passend is voor de verdeling van de kosten van het wegenbeheer.

De algemene vergadering van WS heeft daarom besloten om in principe in te stemmen met de invoering in 2027 van een aparte wegenheffing en daarbij voor Ongebouwd uit te gaan van een kostenaandeel binnen de bandbreedte van 2 tot 5%, mits uit een uit te voeren extern onderzoek blijkt dat zich daar geen fiscaal-juridische aspecten tegen verzetten.

De tarieven van Ongebouwd en Natuur zijn voor 2026 gemitigeerd door eenmalig bedragen te onttrekken aan de algemene reserve watersysteembeheer.

Onderzoek

De onderzoeksopdracht bestaat uit het beoordelen van de volgende drie (kostentoedelings)methodieken:

1. een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen waarbij bij het bepalen van de waarde van Ongebouwd de waarde van infrastructuur buiten aanmerking wordt gelaten;
2. een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules;
3. het vrijstellen van de categorieën Ongebouwd en Natuur.

De uitkomsten van deze (kostentoedelings)methodieken zijn doorgerekend waarbij ook het (nadelige) effect van een aparte wegenheffing door het vervallen van de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen en wateraanvoerprojecten in beeld is gebracht. De uitkomsten van deze (kostentoedelings)methodieken zijn ook zichtbaar gemaakt in de binnen WS gebruikelijke lastendrukprofielen.

Uit deze doorrekeningen blijkt ook of het kostenaandeel van Ongebouwd valt binnen de beoogde bandbreedte van 2 tot 5%.

De te onderzoeken methodieken zijn voorzien van juridische onderbouwingen en inschattingen van de risico's.

I. Kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur

Bij deze methodiek worden na het bepalen van het ingezetenenaandeel de resterende kosten van het wegenbeheer toegedeeld aan Gebouwd, Ongebouwd en Natuur op basis van hun onderlinge waardeverhoudingen. De methodiek is gebaseerd op het profijtbeginsel.

Deze kostentoedelingsmethodiek was de wettelijk voorgeschreven methode zoals die tot 2026 gold voor het watersysteembeheer. Per 2026 is deze kostentoedelingsmethodiek vervangen door de methodiek op basis van gebiedskenmerken.

Het Reglement kan voor de wegenheffing ook na 2026 nog steeds een kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen voorschrijven.

Het is logisch om daarbij dan uit te gaan van geactualiseerde waardeverhoudingen (peildatum 1 januari 2025). Verder kan ter correctie van de zogenaamde 'weeffout' bij de waardebepaling van Ongebouwd de waarde van infrastructuur (openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail) buiten aanmerking worden gelaten. Het effect hiervan is een verlaging van het kostenaandeel van Ongebouwd.

Toepassing van deze methodiek resulteert in de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	8,97%
Natuur	0,34%
Gebouwd	63,69%

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur is juridisch mogelijk. De juridische risico's zijn vrij klein.

Gevolg is wel dat de kostentoedelingsmethodieken voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer verschillend en dus niet consistent zijn.

Bij een methodiek op basis van waardeverhoudingen blijft zich ook het probleem voordoen van een schoksgewijze en grillige tariefontwikkeling.

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

II. Kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken met aangepaste formules

Bij deze methodiek wordt eerst bepaald welk aandeel in de kosten van het wegenbeheer aan de Ingezetenen wordt toegedeeld. Vervolgens worden de resterende kosten toegedeeld aan Gebouwd, Ongebouwd en Natuur op basis van gebiedskenmerken.

Deze kostentoedelingsmethodiek is de wettelijk voorgeschreven methode zoals die per 2026 geldt voor het watersysteembeheer.

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken is gebaseerd op het profijtbeginsel. Hierbij worden de kostenaandelen van Ingezetenen, Gebouwd, Ongebouwd en Natuur afgestemd op de specifieke omstandigheden van het gebied en de taakuitoefening van het waterschap.

Het is mogelijk om de formules voor Ongebouwd en Natuur bij de wegenheffing in het Reglement af te laten wijken van de wettelijke formules die gelden voor het watersysteembeheer. De formules kunnen worden afgestemd op de uitkomsten van een methodiek op basis van geactualiseerde waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur. Waterschap Hollandse Delta past een vergelijkbare methodiek reeds toe met ingang van 2026.

Dergelijke aangepaste formules leiden tot een lager kostenaandeel van Ongebouwd.

Toepassing van deze methodiek resulteert in de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	**Kostentoedelingspercentage**
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	8,97%
Natuur	0,34%
Gebouwd	63,69%

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken met aangepaste formules is juridisch mogelijk. De kostentoedelingsmethodiek voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer zijn dan grotendeels consistent.

Ook het hanteren van formules die aansluiten bij de uitkomsten bij een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur, achten wij juridisch verdedigbaar.

Juridisch achten wij het mogelijk om ook voor het wegenbeheer in het Reglement de mogelijkheid te bieden om van de rekenkundige uitkomsten af te wijken binnen een bandbreedte van plus of min 30% (vanaf 2028 25%). Voor de feitelijke toepassing van zo'n afwijking zien we niet veel ruimte.

Al met al achten we de juridische risico's van deze kostentoedelingsmethodiek vrij klein.

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

III. Vrijstellen van Ongebouwd en Natuur

Bij deze methodiek betalen de eigenaren van Ongebouwd en van Natuur geen wegenheffing. Dit gebeurt doordat bij de kostentoedeling geen kosten van het wegenbeheer aan Ongebouwd en

Natuur worden toegedeeld. Alle lasten van het wegenbeheer worden gedragen door Gebouwd en Ingezetenen.

Het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur is een methodiek die niet of slechts in geringe mate is gebaseerd op het profijtbeginsel. Ongebouwd en Natuur hebben immers wel degelijk profijt van het wegenbeheer. Die onderbouwing voor deze methodiek is vooral dat een meer gelijk speelveld met de situatie elders in Nederland ontstaat, waar waterschappen geen wegenbeheer hebben.

De motivering voor het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur is dat in het overgrote deel van Nederland (gebieden waar waterschappen niet het wegenbeheer hebben) de bekostiging van het wegenbeheer afkomstig is uit de rijksbelastingen, de provinciale belastingen en de gemeentelijke belastingen. Daarbij worden de eigenaren van Ongebouwd en Natuur niet extra belast. Om te bewerkstelligen dat de verdeling van de kosten van het wegenbeheer (meer) verloopt zoals in de rest van Nederland, worden de categorieën Ongebouwd en Natuur vrijgesteld van de wegenheffing.

Toepassing van deze methodiek resulteert in de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	**Kostentoedelingspercentage**
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	0,00%
Natuur	0,00%
Gebouwd	73,00%

Het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur is juridisch mogelijk maar er zijn ook enkele kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Ongebouwd en Natuur hebben namelijk wel degelijk profijt van de wegentaak van WS, mogelijk wel in mindere mate dan van het watersysteembeheer. Daarnaast geldt de redenering voor het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur ook in enige mate voor Gebouwd en Ingezetenen.

Dit brengt vrij geringe juridische risico's met zich mee, maar die risico's zijn wel substantieel.

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

1 Aanleiding en inhoud onderzoek

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2026 is de Waterschapswet gewijzigd waarbij het belastingstelsel van de waterschappen is aangepast.

Hierbij is onder andere de methodiek voor de verdeling van de kosten van het watersysteembeheer gewijzigd. De kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen is vervangen door een verdeelmaatstaf op basis van gebiedskenmerken. Van de rekenkundige uitkomsten kunnen waterschappen bij Ongebouwd en Natuur binnen een bandbreedte van 30% (vanaf 2028 25%) afwijken.

De algemene vergadering van Waterschap Scheldestromen (hierna: WS) heeft op basis van deze gewijzigde methodiek de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer waterschap Scheldestromen 2026 (hierna: de Kostentoedelingsverordening) vastgesteld.[1]

Dit heeft geleid tot een sterke stijging van het kostenaandeel van Ongebouwd van 18,19% naar 22,78%.

WS heeft tot dusver geen aparte wegenheffing voor de bekostiging van het wegenbeheer. De wegenheffing is geïncorporeerd in de watersysteemheffing. De nieuwe kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken is daarom toegepast op zowel de kosten van het watersysteembeheer als de kosten van het wegenbeheer. De sterke stijging van het kostenaandeel van Ongebouwd heeft dus niet alleen betrekking op de kosten van het watersysteembeheer maar ook op de kosten van het wegenbeheer. Dit roept de vraag op of een identieke methodiek op basis van gebiedskenmerken ook passend is voor de verdeling van de kosten van het wegenbeheer.

De algemene vergadering van WS heeft daarom besloten om in principe in te stemmen met de invoering in 2027 van een aparte wegenheffing en daarbij voor Ongebouwd uit te gaan van een kostenaandeel binnen de bandbreedte van 2 tot 5%, mits uit een uit te voeren extern onderzoek blijkt dat zich daar geen fiscaal-juridische aspecten tegen verzetten.[2]

De tarieven van Ongebouwd en Natuur zijn voor 2026 gemitigeerd door eenmalig bedragen te onttrekken aan de algemene reserve watersysteembeheer.

1.2 Inhoud onderzoek

De kostentoedeling van een aparte wegenheffing kan plaatsvinden op basis van verschillende belastingbeginselen en verschillende (kostentoedelings)methodieken.

De opdracht bestaat uit het onderzoeken van de volgende drie (kostentoedelings)methodieken:

1. een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen waarbij bij het bepalen van de waarde van Ongebouwd de waarde van infrastructuur buiten aanmerking wordt gelaten;
2. een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules;

[1] Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer waterschap Scheldestromen 2026, vastgesteld op 20 november 2025.
[2] Besluit algemene vergadering waterschap Scheldestromen 2 juli 2025.

3. het vrijstellen van de categorieën Ongebouwd en Natuur.

Bij de beoordeling van deze drie (kostentoedelings)methodieken betrekken we de vergelijkbare methodieken die andere wegbeherende waterschappen hanteren of hebben gehanteerd. Het gaat hierbij in het bijzonder om Waterschap Rivierenland en Waterschap Hollandse Delta.

De uitkomsten van deze (kostentoedelings)methodieken zijn doorgerekend waarbij ook het (nadelige) effect van een aparte wegenheffing door het vervallen van de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen en wateraanvoerprojecten in beeld is gebracht. De uitkomsten van deze (kostentoedelings)methodieken zijn ook zichtbaar gemaakt in de binnen WS gebruikelijke lastendrukprofielen.

Uit deze doorrekeningen blijkt ook of het kostenaandeel van Ongebouwd valt binnen de beoogde bandbreedte van 2 tot 5%.

De te onderzoeken methodieken zijn voorzien van juridische onderbouwingen (en inschattingen van de risico's) die bruikbaar zijn in de bestuurlijke besluitvorming bij WS en een voorstel aan de provincie tot aanpassing van het Reglement.

1.3 Opzet onderzoeksrapport

Voor de leesbaarheid zijn in dit onderzoeksrapport eerst de juridische kaders (Hoofdstuk 2) en mogelijke uitgangspunten voor de kostentoedeling (Hoofdstuk 3) beschreven.

De nadelen van een aparte wegenheffing staan in Hoofdstuk 4.

In Hoofdstuk 5 geven we een korte beschrijving van de wegentaak van WS.

In de Hoofdstukken 6, 7 en 8 staat de beoordeling van de drie (kostentoedelings)methodieken.

Hoofdstuk 9 bevat de conclusies. Een samenvatting staat in Hoofdstuk 0.

1.4 Betrokkenen onderzoek

De doorrekeningen van de kostentoedelingspercentages en de lastendrukprofielen zijn gemaakt met ambtelijke ondersteuning van WS. Het bureau Tauw heeft de (geactualiseerde) waardeverhoudingen in beeld gebracht.

2 Juridisch kader

2.1 Waterschapswet

Art. 122a en 122b Waterschapswet bevatten de regels voor de wegenheffing en luiden:

> "**Artikel 122a**
> 1 Ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de behartiging van de taak ter zake van het wegenbeheer kan, binnen het gebied waar deze taak wordt uitgevoerd, onder de naam wegenheffing een heffing worden geheven.
> 2 De wegenheffing kan worden geheven van hen die:
> a. ingezetenen zijn;
> b. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;
> c. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen;
> d. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken.
> 3 Op het tweede lid is artikel 116 van toepassing.
>
> **Artikel 122b**
> 1 Het algemeen bestuur stelt ten behoeve van de in artikel 122a bedoelde heffing een verordening vast, waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen.
> 2 Bij reglement wordt bepaald aan welke regels de toedeling van het kostendeel, bedoeld in het eerste lid, voldoet. Daarbij kunnen de artikelen 118 tot en met 121 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
> 3 De heffing, bedoeld in artikel 122a, kan onderdeel uitmaken van de in artikel 117 bedoelde heffing."

De basisregel van art. 122a en 122b Waterschapswet is dat de wegenheffing een aparte heffing is. Art. 122b lid 3 Waterschapswet biedt als uitzondering op die basisregel de optie om de wegenheffing te incorporeren in de watersysteemheffing. Van die mogelijkheid heeft WS tot dusver gebruik gemaakt.

De regels voor de kostentoedeling van het watersysteembeheer zijn opgenomen in de Waterschapswet. Voor de kostentoedeling van het wegenbeheer bevat de Waterschapswet zelf geen regels.

Art. 122b lid 2 Waterschapswet bepaalt dat de regels voor de kostentoedeling van het wegenbeheer in het (provinciaal) reglement worden vastgelegd. In art. 122b lid 2 Waterschapswet is tevens bepaald dat de artikelen 118 tot en met 121 Waterschapswet bij reglement van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Dit betekent dat in het provinciaal reglement kan worden vastgelegd dat voor de wegenheffing dezelfde kostentoedelingsmethodiek geldt als voor de watersysteemheffing. Maar dat hoeft niet. Het provinciaal reglement kan ook een specifieke kostentoedelingsmethodiek voorschrijven voor de wegenheffing.

De op 1 januari 2026 in werking getreden wet tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen[3] wijzigt art. 122a en 122b Waterschapswet niet. De bepalingen in de Waterschapswet omtrent de wegenheffing zijn dus niet veranderd.

[3] Wet van 10 februari 2025 tot wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten (Stb. 2025, 63).

2.2 Reglement

Art. 18 en 19 Reglement voor het Waterschap Scheldestromen (hierna: Reglement) luiden:

> "**Artikel 18 Wegenheffing**
> Ter bestrijding van de kosten die zijn verbonden aan de behartiging van de taak ter zake van het wegenbeheer wordt een heffing geheven van hen die:
>
> a. ingezetenen zijn;
> b. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;
> c. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen;
> d. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken.
>
> **Artikel 19 Kostentoedeling wegenbeheer**
> 1. Bij de toedeling van het kostendeel, bedoeld in artikel 122b, eerste lid, van de wet, zijn de artikelen 116, 118, 119, 120 en 121 van de wet van overeenkomstige toepassing.
> 2. De toedeling van het kostendeel voor de categorieën, bedoeld in artikel 18, onderdeel b tot en met d, wordt bepaald overeenkomstig het daaromtrent bepaalde in het Waterschapsbesluit."

In art. 19 Reglement zijn de artikelen 116, 118, 119, 120 en 121 Waterschapswet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Tot 2026 was hiermee de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen ook van toepassing op de wegenheffing. Door de wetswijziging in art. 120 Waterschapswet is de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen veranderd in een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken. Hiermee is vanaf 2026 de kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken dus ook van toepassing op de wegenheffing.

WS heeft in de Kostentoedelingsverordening 2026 deze methodiek daarom toegepast op zowel de kosten van het watersysteembeheer als op de kosten van het wegenbeheer.

2.3 Andere kostentoedelingsmethodiek vereist aanpassing van Reglement

WS kan per 2027 een aparte wegenheffing invoeren door de wegenheffing niet langer te incorporeren in de watersysteemheffing. WS maakt dan niet langer gebruik van art. 122b lid 3 Waterschapswet.

Indien WS daarbij de kostentoedeling voor de wegenheffing niet langer wil baseren op een identieke methodiek van gebiedskenmerken zoals die geldt voor de watersysteemheffing, is een wijziging van het Reglement noodzakelijk. Nu is immers in het Reglement art. 120 Waterschapswet (dat de regels bevat voor de kostentoedeling van de watersysteemheffing) van overeenkomstige toepassing verklaard.

2.4 Beoordeling provincie van voorstel WS tot aanpassing van Reglement

Wij gaan ervan uit dat de provincie niet zonder meer met elk voorstel van WS voor aanpassing van het Reglement m.b.t. de kostentoedelingsmethodiek voor de wegenheffing zal instemmen.

Als kadersteller voor de waterschappen heeft de provincie een verantwoordelijkheid om een kostentoedelingsmethodiek voor de wegenheffing in het Reglement voor te schrijven die de juridische toets der kritiek kan doorstaan. Uiteraard is dit ook in het belang van WS zelf.

Het ligt daarom voor de hand dat de provincie een door WS voorgestelde kostentoedelingsmethodiek zal beoordelen op basis van de juridische houdbaarheid ervan. Dit betekent dat WS een voorstel tot aanpassing van het Reglement juridisch goed moet onderbouwen.

Procedureel is voor de reglementswijziging overleg tussen gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van het waterschap voorgeschreven (art. 3 en art. 4 Waterschapswet).

2.5 Toetsing door belastingrechter

Hoewel art. 122b lid 2 Waterschapswet geen juridische kaders bevat waaraan een specifieke kostentoedelingsmethodiek in het Reglement moet voldoen, moet er vanuit worden gegaan dat die methodiek wel een relatie legt tussen (de aard van) de wegentaak en groepen belastingplichtigen die daarvoor betalen. Daar kunnen verschillende belastingbeginselen aan ten grondslag worden gelegd (profijt, kostenveroorzaking etc.). De methodiek kan dus niet volstrekt willekeurig zijn en uitsluitend op bestuurlijk gewenste uitkomsten worden gebaseerd.

In een procedure over de aanslag wegenheffing kan de belastingrechter de verbindendheid van het provinciaal reglement[4], de kostentoedelingsverordening en de belastingverordening beoordelen (exceptieve toetsing).[5] Concludeert de belastingrechter tot onverbindendheid van het reglement, de kostentoedelingsverordening of de belastingverordening, dan komt (mogelijk) de basis aan de aanslag te ontvallen en wordt deze vernietigd.

In een procedure over de aanslag wegenheffing kan de belastingrechter beoordelen of het reglement, de kostentoedelingsverordening of de belastingverordening:

- in strijd is met een hogere regeling (bijvoorbeeld de Waterschapswet of het provinciaal reglement);
- in strijd is met materiële (rechts)beginselen (het gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel). Het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) houdt in dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Het gaat hier om het resultaat van de belangenafweging door het bestuursorgaan.

Daarnaast kan de belastingrechter in een procedure ook beoordelen of het reglement, de kostentoedelingsverordening of de belastingverordening in strijd is met formele (rechts)beginselen. Als gevolg van ontwikkelingen in de rechtspraak wordt er veel meer dan voorheen betekenis toegekend aan deze formele beginselen, wat ook hun weerslag heeft in belastingzaken.[6]

Het gaat bij deze formele beginselen om het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (art. 3:2 Awb), het beginsel van een deugdelijke motivering en de plicht tot een daadwerkelijke

[4] HR 17 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG4776, HR 22 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:959.
[5] HR 22 juli 1997, ECLI:NL:HR:1997:AA2259 en 15 maart 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5135.
[6] HR 8 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:34, na verwijzing Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 23 maart 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:936, HR 13 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1178, Rb Zeeland-West-Brabant 9 juli 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:4344, HR 26 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1385..

belangenafweging (art. 3:4 lid 1 Awb). Bij deze beginselen gaat het om formele of procedurele eisen met betrekking tot de aan de vaststelling voorafgaande procedure en om motivering van gemaakte keuzes. Zijn alle in aanmerking komende belangen en relevante feiten geïnventariseerd, zijn al die belangen ook daadwerkelijk afgewogen, en is dat tot uitdrukking gebracht of neergelegd in een kenbare motivering?

Zorgvuldigheids- en/of motiveringsgebreken bij het voorschrift kunnen leiden tot het buiten toepassing laten van het voorschrift (de betreffende regeling of één of meerdere bepalingen daarin). Bij strijd met deze formele beginselen kan de rechter eigenlijk niet meer goed de inhoudelijke toets uitvoeren, namelijk de toets of het voorschrift ook daadwerkelijk onevenredig is. Dan kan hij het voorschrift buiten toepassing laten, met als gevolg dat de aanslag wordt vernietigd. Alleen al het ontbreken van een (voldoende) motivering bij een (belasting)verordening op punten waarin dat wel noodzakelijk is, kan in bepaalde gevallen dus tot vernietiging van de aanslag leiden.

Zijn de zorgvuldigheids- en motiveringseisen wel in acht genomen, dan moet nog steeds wel worden beoordeeld of het voorschrift in strijd is met het evenredigheidsbeginsel (als materieel beginsel).

Ook deze toetsingsmogelijkheden door de belastingrechter betekenen dat WS een voorstel tot aanpassing van het Reglement juridisch goed moet onderbouwen.

3 Mogelijke uitgangspunten kostentoedeling wegenbeheer

3.1 Karakter wegenheffing

Waterschapsbelastingen hebben het karakter van bestemmingsbelastingen, wat betekent dat de opbrengsten hiervan zijn geoormerkt en uitsluitend zijn bestemd voor de bekostiging van daaraan gekoppelde specifieke taken.

Dat geldt ook voor de wegenheffing die het wegenbeheer bekostigt.

3.2 Belastingbeginselen

Bij belastingbeginselen gaat het gewoonlijk om de vraag hoe de fiscale lasten over burgers en bedrijven moeten worden verdeeld, waarbij belastingheffing ook kan worden gebruikt tot ondersteuning van het realiseren van beleidsdoelen (nevendoeleinden en instrumenteel gebruik).[7]

Hieronder geven wij een overzicht van de belangrijkste belastingbeginselen en hun kenmerken.

Belastingbeginsel	Kenmerken
Profijtbeginsel	– bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate van profijt van die voorzieningen[8]
De vervuiler betaalt	– bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate van vervuiling – eventueel met als doel om het gedrag van de vervuiler te beïnvloeden (vervuiling verminderen)
Kostenveroorzakingsbeginsel	– bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate dat zij de kosten van die voorzieningen veroorzaken – eventueel met als doel om het gedrag van de kostenveroorzaker te beïnvloeden (kostenveroorzaking verminderen)
Solidariteitsbeginsel	– bijdrage van burgers en/of bedrijven – aan de kosten van door de overheid tot stand gebrachte collectieve voorzieningen – waarbij (in de bijdrage) geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende (groepen van) gebruikers van die voorzieningen
Draagkrachtbeginsel	– heffing naar draagkracht – waardoor de draagkrachtverhoudingen gelijk blijven

[7] E.C.M. Niessen, Inleiding tot het Nederlands belastingrecht, Kluwer: Deventer 2010, p. 56 en 122.
[8] Bij het profijtbeginsel is een vorm van regulering mogelijk, maar dit ligt minder voor de hand dan bij het kostenveroorzakingsbeginsel en het beginsel de vervuiler betaalt. Daarom hebben we dit element niet toegevoegd.

Toepassing van belastingbeginselen zijn op verschillende manieren te effectueren, bijvoorbeeld:

- wie in de heffing worden betrokken (groepen belastingplichtigen);
- de verdeling van de kosten over de groepen belastingplichtigen (kostentoedeling);
- de verdeling van de kosten binnen afzonderlijke groepen belastingplichtigen (de heffingsmaatstaven en tariefdifferentiaties).

In dit onderzoek ligt de nadruk op de verdeling van de kosten over de groepen belastingplichtigen (kostentoedeling).

De watersysteemheffing is vooral gebaseerd op het profijtbeginsel. De groepen belastingplichtigen (Ingezetenen, Gebouwd, Ongebouwd en Natuur) betalen immers naar de mate dat zij profijt hebben bij het watersysteembeheer van het waterschap. Bij de wetswijziging per 2026 is dit profijtbeginsel nog verder versterkt (via de methode gebiedskenmerken en de tariefdifferentiatie voor wateraanvoer). De watersysteemheffing bevat echter ook aspecten van het solidariteitsbeginsel met name bij de Ingezetenen die immers een vast bedrag per woonruimte betalen.

De zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing zijn gebaseerd op het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Deze heffingen zijn immers gebaseerd op de hoeveelheid en hoedanigheid van het afgevoerde afvalwater. De zuiveringsheffing heeft echter ook aspecten in zich van het kostenveroorzakingsbeginsel. Het afvalwater veroorzaakt immers ook kosten voor het waterschap die het zuivert.

Het draagkrachtbeginsel speelt nauwelijks een rol bij de waterschapsbelastingen. Waterschappen mogen geen inkomensbeleid voeren, dat is voorbehouden aan het Rijk.

3.3 Belastingbeginselen voor de wegenheffing

Het ligt voor de hand om de wegenheffing te baseren op het profijtbeginsel. Dit betekent dat de groepen belastingplichtigen (Ingezetenen, Gebouwd, Ongebouwd en Natuur) betalen naar de mate dat zij profijt hebben bij het wegenbeheer van het waterschap. Zowel de watersysteemheffing als de wegenheffing zijn dan gebaseerd op het profijtbeginsel. De wetgever heeft immers nadrukkelijk beoogd om met ingang van 2026 het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing te versterken. De wegenheffing sluit daar dan bij aan. Ook het feit dat het watersysteembeheer en wegenbeheer een zekere samenhang hebben (werk met werk is kosteneffectief) kan reden zijn ze te baseren op hetzelfde belastingbeginsel.

Een alternatief is om de wegenheffing te baseren op het kostenveroorzakingsbeginsel. Dit betekent dat de groepen belastingplichtigen (Ingezetenen, Gebouwd, Ongebouwd en Natuur) betalen naar de mate waarin zij de kosten van het wegenbeheer veroorzaken. Daarbij zou dan bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar het gebruik dat elk van de groepen belastingplichtigen van de wegen maakt (verkeersintensiteit, belasting van de wegen, schade aan de wegen, vervuiling van de wegen). Dit beginsel is overigens nauw verwant met het profijtbeginsel.

Het beginsel 'de vervuiler betaalt' past niet goed bij het wegenbeheer. Weliswaar veroorzaakt het verkeer op de wegen diffuse verontreinigingen maar die komen (indirect) terecht op oppervlaktewater en hebben dus vooral betrekking op het watersysteembeheer. Hooguit zou de vervuiling van de weg zelf hierbij een rol kunnen spelen.

Net als bij het watersysteembeheer kan bij het wegenbeheer het solidariteitsbeginsel een rol spelen bij de Ingezetenen als zij een vast bedrag per woonruimte betalen.

3.4 Uitgangspunt te beoordelen drie (kostentoedelings)methodieken

In de Hoofdstukken 6, 7 en 8 beoordelen wij drie (kostentoedelings)methodieken:

1. een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen waarbij bij het bepalen van de waarde van Ongebouwd de waarde van infrastructuur buiten aanmerking wordt gelaten;
2. een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules;
3. het vrijstellen van de categorieën Ongebouwd en Natuur.

De eerste twee methodieken zijn gebaseerd op het profijtbeginsel.

Dat geldt niet of slechts in geringe mate voor de derde methodiek. De onderbouwing die aan het vrijstellen van de categorieën Ongebouwd en Natuur ten grondslag ligt, is vooral dat een meer gelijk speelveld met de situatie elders in Nederland ontstaat, waar waterschappen geen wegenbeheer hebben. Zie hierover verder Hoofdstuk 8.

4 Nadelen aparte wegenheffing

4.1 Inleiding

Er zijn ook twee nadelen verbonden aan een aparte wegenheffing ten opzichte van de huidige in de watersysteemheffing geïncorporeerde wegenheffing.

4.2 Geen tariefdifferentiatie bij aparte wegenheffing

Bij de wegenheffing kunnen geen tariefdifferentiaties worden toegepast. Art. 122 Waterschapswet (dat de tariefdifferentiaties bij de watersysteemheffing regelt) kan in het Reglement namelijk niet van overeenkomstige toepassing worden verklaard (zie art. 122b lid 2 Waterschapswet).

Bij de huidige incorporatie van de wegenheffing in de watersysteemheffing lopen de tariefdifferentiaties materieel wel mee over het deel dat betrekking heeft op de kosten van het wegenbeheer. Dat is niet meer het geval bij een aparte wegenheffing. Dan vervallen bij de wegenheffing de huidige tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen en voor wateraanvoerprojecten. Op het totale kostenaandeel van Ongebouwd heeft dat geen invloed. Maar bij de wegenheffing vindt binnen de categorie Ongebouwd dan een verschuiving van lasten plaats van wegen en wateraanvoerprojecten naar overig ongebouwd. Dit heeft bij de wegenheffing dus een verhogend effect op de tarieven van bijvoorbeeld agrariërs.

Bij de (aparte) watersysteemheffing blijven de huidige tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen en voor wateraanvoerprojecten gewoon van toepassing.

Het effect van een aparte wegenheffing op basis van een andere kostentoedelingsmethodiek die leidt tot een lager kostenaandeel van Ongebouwd zal dus moeten worden afgewogen tegen de lastenverschuivingen binnen Ongebouwd door het vervallen van de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen en wateraanvoerprojecten bij een aparte wegenheffing. We verwerken dit effect in de doorrekeningen van de tarieven en lastendrukprofielen.

Dit nadeel doet zich niet voor bij het vrijstellen Ongebouwd en Natuur.

4.3 Extra perceptiekosten

Een aparte wegenheffing leidt mogelijk tot een toename van de perceptiekosten voor WS. De verdeling van de kosten van Sabewa over de deelnemers (WS en gemeenten) vindt namelijk plaats op basis van het aantal aanslagregels. De inschatting is dat een aparte wegenheffing dan tot enkele tonnen aan extra perceptiekosten voor WS zal leiden. Of een andere verdeelsleutel dan het aantal aanslagregels een optie is, valt op voorhand niet te zeggen.

Omdat het onzeker of dit effect zich daadwerkelijk voordoet en het om een relatief gering bedrag gaat, houden we hier geen rekening mee in de doorrekeningen van de tarieven en lastendrukprofielen.

5 Wegenbeheer door WS

5.1 Inleiding

Zoals eerder opgemerkt, moet er vanuit worden gegaan dat een (kostentoedelings)methodiek een relatie legt tussen (de aard van) de wegentaak en de groepen belastingplichtigen die daarvoor betalen. Alvorens de drie (kostentoedelings)methodieken te beoordelen, geven we daarom eerst een korte schets van de wegentaak van WS en beschrijven we welk profijt Ingezetenen, Gebouwd, Ongebouwd en Natuur hebben van die wegentaak.

5.2 Wegentaak WS

WS is de grootste wegbeheerder van Zeeland. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de wegen in stad en dorp. Rijkswaterstaat en de provincie Zeeland beheren de grote en belangrijke doorgaande wegen, waaronder stroomwegen (SW) en belangrijke gebiedsontsluitingswegen (GOW). WS beheert de andere bijna 4.000 km aan Zeeuwse wegen.[9]

Onderstaande kaart geeft een totaaloverzicht van de verschillende soorten wegen.[10]



[9] Bronnen: website WS https://scheldestromen.nl/onze-taken/veilige-wegen-en-fietspaden, Waterschapsbeheerprogramma 2022–2027, Programmabegroting 2026.

[10] Een interactieve kaart is te vinden op de website van Waterschap Scheldestromen: https://experience.arcgis.com/experience/807cde2d932744fcb45d45c6ae300f98/page/Page?views=Toelichting-kaart

De wegen en fietspaden liggen voornamelijk in het buitengebied (buiten de bebouwde kom) en vervullen een essentiële functie in de bereikbaarheid van de landelijke omgeving. Ze verbinden woonkernen met hoofdwegen en ontsluiten woningen, landbouwpercelen, bedrijven en recreatievoorzieningen.

Bewoners in het beheergebied gebruiken de wegen om van en naar het werk, de winkel of de stad te rijden. Veel scholieren rijden met de fiets vanuit dorpskernen van en naar de scholen in de stedelijke kernen en naar sportverenigingen. Goederen en agrarische producten worden over de wegen getransporteerd vanaf het land naar een verwerkingsbedrijf. Agrariërs rijden met tractoren over de wegen om de landerijen te bereiken, zodat ze hier gewassen kunnen telen. Recreanten maken gebruik van de wegen om te genieten van de Zeeuwse landschappen of om een vakantiebestemming te bereiken.

De meeste wegen zijn erftoegangswegen (3.453 km). Binnen de erftoegangswegen wordt een onderscheid gemaakt tussen een erftoegangsweg-1 (ETW 1, voorheen erftoegangsweg-A) en een erftoegangsweg-2 (ETW-2, voorheen erftoegangsweg-B). Een erftoegangsweg-1 heeft als functie om kernen onderling te verbinden of gebieden op een gebiedsontsluitingsweg (GOW) aan te sluiten. Een erftoegangsweg-2 heeft als functie een ontsluiting van erven en kavels. Verreweg de meeste erftoegangswegen zijn van het type 2.[11] Onderstaand ingezoomd kaartdeel geeft hier een beeld van.



Zeeland is een agrarische provincie en daardoor is er sprake van veel landbouwverkeer. In het Kwaliteitsnet landbouwverkeer Zeeland (KLZ) zijn landbouwroutes vastgesteld. Het doel van KLZ is dat landbouwverkeer zich over grotere afstanden vlot en veilig beweegt (economische belang) en tegelijkertijd de verkeersveiligheid en doorstroming van het overige verkeer en de leefbaarheid in de kernen (kwaliteitsbelang) verbetert. De landbouwroutes lopen voornamelijk door het buitengebied. Ongeveer 50% van de KLZ-routes gaan over waterschapswegen.[12]

[11] Bron: website WS, interactieve kaar experience.arcgis.com/experience/807cde2d932744fcb45d45c6ae300f98/page/Page
[12] Bron: folder WS 'Landbouwverkeer hoort bij Zeeland'.

Er is wel een ontwikkeling in Zeeland gaande van afnemende agrarische activiteiten. Daardoor verliest een deel van de agrarische bedrijfsbebouwing zijn agrarische functie. Deze gebouwen worden vervolgens vaak voor andere functies gebruikt. Dit zijn zogenoemde Nieuwe Economische Dragers (NED). Het kan hierbij gaan om recreatieve functies maar ook om andersoortige functies zoals dienstverlening en ambachtelijke bedrijven.

Zeeland is ook een provincie met veel recreatieve mogelijkheden. Vakantieparken, campings en stranden worden deels ontsloten door wegen van WS. Dit leidt ook tot een hogere verkeersintensiteit met deels bredere voertuigen (campers, caravans). Verder maken recreanten veelvuldig gebruik van de fietspaden en andere wegen van WS.

5.3 Profijt van de wegentaak

WS beheert uitsluitend wegen in het buitengebied en dus niet in de steden en dorpen zelf. De door WS beheerde gebiedsontsluitingswegen verbinden de woonkernen met hoofdwegen en de erftoegangswegen-1 verbinden kernen onderling of gebieden op een gebiedsontsluitingsweg. De erftoegangswegen-2 ontsluiten woningen, bedrijven en kavels buiten de bebouwde kom.

Ingezetenen hebben profijt van alle door WS beheerde wegen omdat deze hen in staat stellen om te kunnen wonen, werken en recreëren in het gebied van WS.

De eigenaren van woningen en bedrijfspanden (Gebouwd) hebben profijt van de gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen-1 omdat deze wegen de woningen en bedrijfspanden (en de kernen waarin ze zich bevinden) bereikbaar maken. Van de erftoegangswegen-2 hebben vooral de woningen en bedrijfspanden in het buitengebied profijt omdat ze hierdoor worden ontsloten.

Eigenaren van agrarische grond (deze vormen het grootste deel Ongebouwd) hebben profijt van de gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen-1 omdat over deze wegen goederen en agrarische producten worden getransporteerd van het land naar verwerkingsbedrijven. Verder hebben ze profijt van de erftoegangswegen-2 omdat die hen in staat stellen de landbouwgronden met machines, trekkers en vrachtauto's te bereiken, de gronden te beheren en te bewerken en producten aan en af te voeren. Agrarische gronden bevinden zich bijna uitsluitend buiten de bebouwde kom.

Eigenaren van natuurterreinen (deze vormen het grootste deel van Natuur) hebben profijt van alle door WS beheerde wegen omdat daardoor beheer en onderhoud van de terreinen mogelijk is en de natuurgebieden bereikbaar zijn voor bezoekers.

6 Kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur

6.1 Beschrijving methodiek

Bij deze methodiek wordt eerst bepaald welk aandeel in de kosten van het wegenbeheer aan de Ingezetenen wordt toegedeeld. Vervolgens worden de resterende kosten toegedeeld aan Gebouwd, Ongebouwd en Natuur op basis van hun onderlinge waardeverhoudingen.

Deze kostentoedelingsmethodiek was de wettelijk voorgeschreven methode zoals die tot 2026 gold voor het watersysteembeheer.[13] Per 2026 is deze kostentoedelingsmethodiek vervangen door de methodiek op basis van gebiedskenmerken.

Tot 2026 schreef het Reglement de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen ook bij de wegenheffing voor. WS paste de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen tot 2026 via de geïncorporeerde wegenheffing dus toe op de kosten van het wegenbeheer.

Het Reglement kan voor de wegenheffing ook na 2026 nog steeds een kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen voorschrijven. Het Reglement zal dan ook voorschriften moeten bevatten over de wijze waarop de waardeverhoudingen moeten worden berekend. De Waterschapswet en het Waterschapsbesluit bevatten daarvoor per 2026 namelijk geen regels meer.

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2019 zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	18,97%
Natuur	0,40%
Gebouwd	53,63%

Uitgaande van de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	15,65%
Natuur	0,31%
Gebouwd	57,04%

[13] Art. 120 lid 4 Waterschapswet (tekst tot 2026) en Hfdst. 6 § 1 Waterschapsbesluit (tekst tot 2026).

Uitgaande van de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 en het waarderen van Ongebouwd zonder de waarde van infrastructuur, zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	8,97%
Natuur	0,34%
Gebouwd	63,69%

6.2 Uitgangspunt methodiek

6.2.1 Uitgangspunt

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen is gebaseerd op het profijtbeginsel. Dit profijt van het watersysteembeheer bestaat bij Gebouwd, Ongebouwd en Natuur uit de bescherming van de eigendom en de bruikbaarheid van de onroerende zaken. In feite wordt de 'waarde' van deze onroerende zaken beschermd. De verhoudingen tussen de waarden geven daarmee de mate van belang weer.

Toepassing van deze methodiek op het wegenbeheer is eveneens gebaseerd op het profijtbeginsel. Het profijt van het wegenbeheer bestaat bij Gebouwd, Ongebouwd en Natuur dan uit de bereikbaarheid van de onroerende zaken en het ontsluiten van de onroerende zaken (zie paragraaf 5.3). Dit vergroot de bruikbaarheid van de onroerende zaken voor de functies die ze hebben. De verhoudingen tussen de waarden geven de mate van dat belang weer.

6.2.2 Actuele waardeverhoudingen

Art. 6.11 Waterschapsbesluit (zoals dat gold tot 2026) schrijft voor dat het berekenen van de waardeverhoudingen geschiedt naar een waardepeildatum die maximaal twee jaren ligt voor het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft.

Verder schrijft art. 120 lid 8 Waterschapswet voor dat kostentoedelingsverordening ten minste eenmaal in de vijf jaren wordt herzien.[14]

Deze bepalingen zijn in art. 19 Reglement van overeenkomstige toepassing verklaard op de wegenheffing.

Zoals gezegd was de kostentoedeling van WS tot 2026 gebaseerd op de methodiek op basis van waardeverhoudingen. Bij het berekenen van deze waardeverhoudingen werd als waardepeildatum 1 januari 2019 gehanteerd.[15] Die waardeverhoudingen zijn indertijd in opdracht van WS door het bureau Tauw berekend.[16]

Indien de methodiek op basis van waardeverhoudingen vanaf 2027 (opnieuw) wordt gebruikt voor de wegenheffing, zullen die waardeverhoudingen op basis van een recentere waardepeildatum

[14] Tot 2026 stond dit in art. 120 lid 5 Waterschapswet.
[15] Zie art. 2 lid 3 Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer waterschap Scheldestromen 2021.
[16] Tauw, Kostentoedelingsonderzoek waterschap Scheldestromen 2021, 27 mei 2020.

moeten worden berekend. Dat zal dan (waarschijnlijk) ook worden voorgeschreven in het Reglement.

Daarom heeft in het kader van dit onderzoek Tauw opnieuw de waardeverhoudingen berekend op basis van de waardepeildatum 1 januari 2025.[17]

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	15,65%
Natuur	0,31%
Gebouwd	57,04%

6.2.3 Correctie weeffout

De kostentoedelingmethodiek op basis van waardeverhoudingen is ingevoerd in 2009 (Wet modernisering waterschapsbestel). Er was echter van meet af aan discussie over het feit dat wegen en spoorwegen tot de categorie Ongebouwd worden gerekend. Wegen en spoorwegen vertegenwoordigen een hoge waarde en hun aanwezigheid in de categorie Ongebouwd beïnvloedt en verhoogt in belangrijke mate het kostenaandeel van deze categorie. Omdat eigenaren van Ongebouwd watersysteemheffing en wegenheffing betalen op basis van hectares, dragen vooral de agrariërs (veel hectares) de lasten daarvan.

Dit werd vooral door de agrarische sector als onrechtvaardig ervaren en staat bekend als de 'weeffout'. Het werd vooral onredelijk gevonden dat de agrarische sector als gevolg van de systematiek meer voor het waterbeheer (en wegenbeheer) moet betalen als er nieuwe infrastructuur wordt aangelegd, terwijl het belang van de sector niet toeneemt als gevolg van de aanleg van deze nieuwe infrastructuur.

Als tijdelijke oplossing voor de weeffout is met ingang van 2013 de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen verruimd naar 400% (in plaats van 100%). Deze verruiming had enkel als achtergrond om aan waterschappen meer ruimte te geven om de hoogte van de watersysteemheffing van de agrariërs te kunnen matigen. Alleen waterschappen die vóór 1 juli 2012 al een tariefdifferentiatie voor verharde openbare toepasten, konden van deze verruimingsmogelijkheid gebruik maken. WS had die mogelijkheid niet.

Met de aanpassing van het belastingstelsel per 2026 is bij de watersysteemheffing gekozen voor een meer structurele oplossing. De kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen is vervangen door een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken. Hiermee is beoogd om de weeffout op te lossen. Ook was bij de methodiek op basis van waardeverhoudingen bij een actualisering van een waardepeildatum (veelal na 5 jaar) sprake van een schoksgewijze en grillige tariefontwikkeling. Dit is volgens de wetgever ongewenst, omdat het meer voor de hand ligt dat de tariefontwikkeling gelijke tred houdt met de (ontwikkelingen in de) taakuitoefening van het waterschap en het daarmee samenhangende profijt. Die taakuitoefening en het profijt ontwikkelen zich namelijk ook niet schoksgewijs. Bij een methodiek op basis van gebiedskenmerken verloopt de tariefontwikkeling geleidelijk en sluit beter aan bij de (ontwikkelingen in de) taakuitoefening van

[17] Tauw, Kostentoedelingsonderzoek 2027 Wegenheffing, 25 februari 2026.

het waterschap. Volgens de wetgever wordt met deze nieuwe systematiek ook beter aangesloten bij het profijtbeginsel.[18]

Indien met ingang van 2027 bij de wegenheffing opnieuw wordt gekozen voor een methodiek op basis van waardeverhoudingen, zouden de hiervoor geschetste nadelen van die methodiek zich opnieuw voordoen.

Het probleem van de 'weeffout' kan echter worden opgelost door in het Reglement te bepalen dat bij het berekenen van de waardeverhoudingen, bij Ongebouwd de waarde van infrastructuur buiten aanmerking blijft. Het gaat bij infrastructuur om openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail (beide inclusief kunstwerken). Door deze 'correctie' wordt alleen de waarde van de grond onder de wegen en spoorwegen meegenomen tegen de waarde van agrarische grond (de waarde van overige ongebouwde onroerende zaken wordt gesteld op de waarde van agrarische grond).[19] De constructieve onderdelen van de wegen en spoorwegen en de kunstwerken blijven bij de waardebepaling buiten aanmerking.

Op deze wijze wordt bij de wegenheffing het probleem van de weeffout niet opgelost door over te stappen op een methodiek op basis van gebiedskenmerken (zoals bij de watersysteemheffing is gedaan) maar door middel van een correctie binnen de methodiek op basis van waardeverhoudingen.

Daarom heeft in het kader van dit onderzoek Tauw niet alleen opnieuw de waardeverhoudingen berekend op basis van de waardepeildatum 1 januari 2025 maar daarbij ook de variant doorgerekend waarbij de waarde van infrastructuur buiten aanmerking blijft (en alleen de waarde van de grond onder de wegen en spoorwegen is meegenomen).[20]

Uitgaande van de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 en het waarderen van Ongebouwd zonder de waarde van infrastructuur, zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	8,97%
Natuur	0,34%
Gebouwd	63,69%

6.3 Toepassing door waterschap Rivierenland sinds 2009

Waterschap Rivierenland hanteert sinds 2009 voor de wegenheffing een kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen, waarin bij Ongebouwd de waarde van openbare wegen buiten aanmerking wordt gelaten.

[18] Kamerstukken II, 2022/2023, 36412, nr. 3, p. 5 t/m 10.
[19] Zie art. 6.8 Waterschapsbesluit zoals dat luidde tot 1 januari 2026).
[20] Tauw, Kostentoedelingsonderzoek 2027 Wegenheffing, 25 februari 2026.

De bepalingen in het Reglement voor Waterschap Rivierenland luiden sinds 2009:

> "**Artikel 20 Heffing wegentaak**
> In het op de kaart bedoeld in artikel 2, tweede lid, van dit reglement gearceerd aangegeven gebied, wordt ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan het wegenbeheer, door het waterschap onder de naam wegenheffing een heffing geheven van:
> a. de categorie ingezetenen, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onder a, van de wet;
> b. de categorie ongebouwd, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onder b, van de wet;
> c. de categorie natuurterreinen, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onder c, van de wet;
> d. de categorie gebouwd, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onder d, van de wet.
>
> **Artikel 21 Toedeling kostenaandeel**
> 1. In de verordening, bedoeld in 122b, eerste lid, van de wet wordt voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostenaandeel opgenomen.
> 2 De artikelen 116, 118, 119, 120 en 121 van de wet zijn van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de toedeling van het kostenaandeel voor de categorieën, bedoeld in artikel 20, onderdelen b tot en met d, wordt bepaald op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer waarbij de waarde van de openbare wegen in de zin van de Wegenwet buiten beschouwing wordt gelaten."

In de Toelichting op de Kostentoedelingsverordening wegenbeheer Waterschap Rivierenland 2022 staat hierover:

> "Nadat het kostenaandeel voor de ingezetenen is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling geschiedt ingevolge artikel 21, tweede lid, van het provinciaal reglement juncto artikel 120, vierde lid, van de Waterschapswet, op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën is bepalend voor de kostentoedeling, met dien verstande dat bij de categorie ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen, de waarde van de openbare wegen in de zin van de Wegenwet buiten beschouwing wordt gelaten. Het Waterschapsbesluit geeft over de waardebepaling nadere regels.
>
> Voor de kostentoedelingsverordening wegenbeheer blijft op basis van het provinciaal reglement de subcategorie "openbare landwegen, inclusief kunstwerken" buiten beschouwing."

In de verschillende kostentoedelingsverordeningen van waterschap Rivierenland stond sinds 2009 een vergelijkbare toelichting.

De motivering en onderbouwing voor de keuze om de waarde van openbare wegen buiten beschouwing te laten, hebben wij niet kunnen achterhalen omdat de bestuursvoorstellen tot aanpassing van het Reglement en de Kostentoedelingsverordening dateren van vóór 2009 en niet meer vindbaar zijn.

In het onderzoek 'Kostentoedeling Wegenheffing, Onderzoek naar gebiedskenmerken' dat waterschap Rivierenland, waterschap Hollandse Delta en hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard recent hebben uitgevoerd, staat echter:[21]

> "Bij WSRL is de weeffout opgelost door het buiten beschouwing laten van de waarde van de infrastructuur bij de bepaling van de waardeverhoudingen."

[21] Kostentoedeling Wegenheffing, Onderzoek naar 'gebiedskenmerken', waterschap Hollandse Delta, eindconcept 13 december 2024.

Wij gaan er daarom vanuit dat de motivering en onderbouwing voor de keuze om de waarde van openbare wegen buiten beschouwing te laten, voor Rivierenland lag in het oplossen van de 'weeffout' en dat de provincie bereid was dit te faciliteren in het Reglement.

Rivierenland hanteert ook in 2026 nog steeds deze methodiek op basis van waardeverhoudingen bij de wegenheffing. Bij de watersysteemheffing was Rivierenland door de wetswijziging uiteraard verplicht om in 2026 over te stappen op de methodiek op basis van gebiedskenmerken. In 2026 worden door Rivierenland dus verschillende kostentoedelingsmethodieken toegepast voor de watersysteemheffing en wegenheffing.

Rivierenland is wel voornemens om per 2027 ook bij de wegenheffing over te stappen op een methodiek op basis van gebiedskenmerken, maar dan wel met een aangepaste formule.[22] Dat is de kostentoedelingsmethodiek die Hollandse Delta met ingang van 2026 heeft ingevoerd voor de wegenheffing. Zie over deze methodiek Hoofdstuk 7. Hierover heeft bij Rivierenland echter nog geen bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden. Wel zijn de eerste contacten met de provincie Gelderland gelegd om een proces tot reglementswijziging per 2027 op te starten.

6.4 Juridische beoordeling methodiek

6.4.1 Verzet de Waterschapswet zich tegen een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur?

Art. 122b Waterschapswet luidt:

> "Artikel 122b
> 1 Het algemeen bestuur stelt ten behoeve van de in artikel 122a bedoelde heffing een verordening vast, waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen.
> 2 Bij reglement wordt bepaald aan welke regels de toedeling van het kostendeel, bedoeld in het eerste lid, voldoet. Daarbij kunnen de artikelen 118 tot en met 121 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
> 3 De heffing, bedoeld in artikel 122a, kan onderdeel uitmaken van de in artikel 117 bedoelde heffing."

Art. 122b lid 2 Waterschapswet bepaalt dat de regels voor de kostentoedeling van het wegenbeheer in het Reglement worden vastgelegd. In art. 122b lid 2 Waterschapswet is tevens bepaald dat de artikelen 118 tot en met 121 Waterschapswet in het Reglement van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Dit betekent dat in het Reglement kan worden vastgelegd dat voor de wegenheffing dezelfde kostentoedelingsmethodiek geldt als voor de watersysteemheffing. Maar dat hoeft niet. Het Reglement kan ook een specifieke kostentoedelingsmethodiek voorschrijven voor de wegenheffing.

In beginsel is het dus mogelijk om in het Reglement voor de wegenheffing opnieuw een kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen voor te schrijven. Dit was immers ook de tot 2026 in het Reglement voor het wegenbeheer voorgeschreven en door WS toegepaste methodiek. Die vond ook zijn grondslag in (het ongewijzigde) art. 122b Waterschapswet.

Feit is wel dat voor het watersysteembeheer per 2026 de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen is vervangen door de methodiek op basis van gebiedskenmerken. De wetgever heeft hierbij nadrukkelijk beoogd om met ingang van 2026 het profijtbeginsel bij de

[22] Presentatie, Thema avond Algemeen Bestuur 10 maart 2025, rivierenland.notubiz.nl/vergadering/1285477

watersysteemheffing te versterken. Indien bij de wegenheffing wordt gekozen voor een methodiek op basis van waardeverhoudingen, worden bovendien verschillende kostentoedelingsmethodieken toegepast voor de watersysteemheffing en wegenheffing. Dat is niet erg consistent. Ook het feit dat het watersysteembeheer en wegenbeheer een zekere samenhang hebben (werk met werk is kosteneffectief) kan reden zijn ze te baseren op dezelfde kostentoedelingsmethodieken.

Op het eerste gezicht ligt het dus niet erg voor de hand om voor het wegenbeheer de methodiek op basis van waardeverhoudingen weer op te nemen in het Reglement. Maar juridisch verzet zich hier weinig tegen. Art. 122b Waterschapswet geeft hiervoor immers de ruimte.

Wel zal bij invoering van deze methodiek per 2027 waarschijnlijk uit het Reglement de verplichting voortvloeien om de waardeverhoudingen te actualiseren naar de waardepeildatum 1 januari 2025. Zie hierover verder paragraaf 6.4.2.

Ook zien wij weinig juridische bezwaren om in het Reglement te regelen dat bij het berekenen van de waardeverhoudingen binnen Ongebouwd de waarde van infrastructuur buiten aanmerking blijft. De juridische onderbouwing hiervoor is dat hiermee de 'weeffout' wordt opgelost. De wetgever onderkent immers dat dit een probleem is dat moet worden opgelost. Zie paragraaf 6.2.3. Bij de watersysteemheffing is dat gedaan door de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen te vervangen door een methodiek op basis van gebiedskenmerken. Bij de wegenheffing wordt er dan voor gekozen om de 'weeffout' op te lossen door middel van een correctie binnen de methodiek op basis van waardeverhoudingen. Die oplossing blijft binnen de juridische ruimte die art. 122b Waterschapswet biedt.

We merken hierbij wel op dat openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail (beide met inbegrip van kunstwerken) bij fictie tot het Ongebouwd worden gerekend. Art. 118 lid 5 Waterschapswet luidt:

> "5 Voor de heffing, bedoeld in artikel 117, worden openbare land- en waterwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, één en ander met inbegrip van kunstwerken, alsmede waterverdedigingswerken die worden beheerd door organen, instellingen of diensten van publiekrechtelijke rechtspersonen, met uitzondering van de delen van zodanige werken die dienen als woning, aangemerkt als ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuurterreinen."

Er is dus sprake van een inconsistentie om de landwegen en spoorwegen dan bij de waardeverhoudingen buiten aanmerking te laten.

Verder wijzen erop dat de nieuwe methodiek op basis van gebiedskenmerken bij WS bij de watersysteemheffing niet heeft geresulteerd in een verlaging van het kostenaandeel van Ongebouwd. Sterker nog, het kostenaandeel van Ongebouwd is sterk gestegen als gevolg van de methodiek op basis van gebiedskenmerken, ook omdat er geen gebiedskenmerken zijn te benoemen die het rekenkundige kostenaandeel van Ongebouwd zouden kunnen verlagen. De 'weeffout', is methodisch dan wel opgelost, bij WS heeft dat niet geresulteerd in een verlaging van het kostenaandeel van Ongebouwd. Feitelijk wordt bij de wegenheffing de 'weeffout' alsnog opgelost door de waarde van infrastructuur buiten aanmerking te laten. Dit leidt samen met de actualisering van de waardeverhoudingen tot een aanmerkelijk gunstiger uitkomst voor Ongebouwd.

Gesteld kan worden dat dit ook leidt tot een betere toepassing van het profijtbeginsel. Feit is echter dat met een methodiek op basis van waardeverhoudingen het probleem zich blijft voordoen van een schoksgewijze en grillige tariefontwikkeling. Dat zal dan voor lief moeten worden genomen.

6.4.2 Aanpassing Reglement

Om de kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur mogelijk te maken, zal dit expliciet in het Reglement moeten worden geregeld.

Het is daarnaast logisch in het Reglement te regelen:

- de verplichting om de kostentoedelingsverordening tenminste eenmaal in de vijf jaar te herzien (art. 120 lid 8 Waterschapswet van overeenkomstige toepassing verklaren);
- de wijze van het berekenen van de waardeverhoudingen conform de regels in art. 6.1 t/m 6.10 Waterschapsbesluit (zoals die golden tot 2026);
- een waardepeildatum die maximaal 2 jaar ligt voor het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (art. 6.11 Waterschapsbesluit zoals die gold tot 2026).

6.4.3 Risico's

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur is niet in strijd met art. 122b Waterschapswet. Het bij het bepalen van de waardeverhoudingen buiten aanmerking laten van de waarde van infrastructuur staat wel enigszins op gespannen voet met art. 118 lid 5 Waterschapswet. De risico's daarvan achten we echter vrij klein nu art. 122b Waterschapswet nu eenmaal de ruimte biedt om een afwijkende kostentoedelingsmethodiek voor te schrijven.

Hoewel een kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen niet of slechts in zeer beperkte mate in strijd is met de Waterschapswet (hogere regelgeving) kan de belastingrechter in een procedure over de aanslag wegenheffing ook beoordelen of het Reglement, de Kostentoedelingsverordening of de Verordening wegenheffing in strijd is met materiële rechtsbeginselen (het gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel) of formele rechtsbeginselen (deugdelijke motivering en de plicht tot een daadwerkelijke belangenafweging). Zie hierover Paragraaf 2.5.

Dit stelt eisen aan de onderbouwing van deze kostentoedelingsmethodiek. Die onderbouwing kan erin worden gevonden dat dit tot 2026 de wettelijke voorgeschreven methodiek was en het feit dat de door de wetgever als probleem geziene 'weeffout' ermee wordt opgelost.

Al met al achten we de juridische risico's van deze kostentoedelingsmethodiek vrij klein.[23]

6.5 Uitkomst methodiek

6.5.1 Opmerking vooraf

Bij de invoering van een aparte wegenheffing per 1 januari 2027 wordt vanaf dat moment ook een aparte watersysteemheffing geheven. Daarom moet de kostentoedeling voor het watersysteembeheer per 2027 ook geactualiseerd worden. Bij de wettelijke methodiek op basis van gebiedskenmerken moet daarbij worden uitgegaan van het aantal hectares Ongebouwd en Natuur en het aantal inwoners op 1 januari 2026 (1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt). Dit leidt per 2027 tot wijzigingen ten opzichte van de huidige

[23] Circa 15%.

kostentoedelingspercentages voor het watersysteembeheer (die zijn gebaseerd op het aantal hectares Ongebouwd en Natuur en het aantal inwoners op 1 januari 2025). Bij Ongebouwd zijn deze wijzigingen zeer klein, bij Natuur wat groter.

Deze wijzigingen voor de watersysteemheffing zijn verwerkt in de hierna volgende kostentoedelingspercentages, tarieven en lastendrukprofielen. Voor natuurterreinen bestaat overigens geen specifiek lastendrukprofiel.

6.5.2 Kostentoedelingspercentages

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2019 zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen op peildatum 1-1-2019 (incl waarde infrastructuur)

Kostentoedelingspercentages	2025	2026	Watersysteemheffing 2027	A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen peildatum 1-1-2019 (incl waarde infrastructuur) Wegenheffing 2027
Ingezetenen	30,00%	27,00%	27,00%	27,00%
Ongebouwd	18,19%	22,78%	22,79%	18,97%
Natuurterreinen	0,39%	0,40%	0,36%	0,40%
Gebouwd	51,42%	49,82%	49,85%	53,63%

Uitgaande van de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen op peildatum 1-1-2025 (incl waarde infrastructuur)

Kostentoedelingspercentages	2025	2026	Watersysteemheffing 2027	A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen peildatum 1-1-2025 (incl waarde infrastructuur) Wegenheffing 2027
Ingezetenen	30,00%	27,00%	27,00%	27,00%
Ongebouwd	18,19%	22,78%	22,79%	15,65%
Natuurterreinen	0,39%	0,40%	0,36%	0,31%
Gebouwd	51,42%	49,82%	49,85%	57,04%

Uitgaande van de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 en het waarderen van Ongebouwd zonder de waarde van infrastructuur, zou dit leiden tot de volgende kostentoedelingspercentages:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen (excl. waarde infrastructuur)

Kostentoedelingspercentages	2025	2026	Watersysteemheffing 2027	A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen peildatum 1-1-2025 (excl. waarde infrastructuur) Wegenheffing 2027
Ingezetenen	30,00%	27,00%	27,00%	27,00%
Ongebouwd	18,19%	22,78%	22,79%	8,97%
Natuurterreinen	0,39%	0,40%	0,36%	0,34%
Gebouwd	51,42%	49,82%	49,85%	63,69%

De uitkomst van deze methodiek resulteert in geen enkele variant in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

6.5.3 Tarieven

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2019 resulteert dit in de volgende tarieven:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen op peildatum 1-1-2019 (incl waarde infrastructuur)				Op basis Begroting 2026		
Belastingtarieven	**2025**	**2026**	**2026 zonder onttrekking uit reserve voor Ongebouwd en Natuur**	**Watersysteem-heffing 2027**	**Wegenheffing 2027**	**Totaal watersysteem-heffing en wegenheffing 2027**
Watersysteemheffing						
Ingezetenen per woonruimte	€ 146,32	€ 145,28	€ 145,28	€ 119,96	€ 25,32	€ 145,29
Gebouwd % van de WOZ-waarde	0,05236%					
Gebouwd % van de WOZ-waarde woningen		0,05208%	0,05208%	0,04303%	0,00977%	0,05280%
Gebouwd % van de WOZ-waarde niet-woningen		0,05453%	0,05453%	0,04505%	0,01023%	0,05528%
Ongebouwd per hectare	€ 102,72	€ 115,53	€ 139,59	€ 115,46	€ 21,43	€ 136,89
Ongebouwd verharde openbare wegen per hectare	€ 205,44	€ 231,06	€ 279,18	€ 230,92	€ 21,43	€ 252,35
Natuurterreinen per hectare	€ 11,06	€ 11,60	€ 13,79	€ 10,50	€ 2,23	€ 12,73

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 resulteert dit in de volgende tarieven:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen op peildatum 1-1-2025 (incl waarde infrastructuur)				Op basis Begroting 2026		
Belastingtarieven	**2025**	**2026**	**2026 zonder onttrekking uit reserve voor Ongebouwd en Natuur**	**Watersysteem-heffing 2027**	**Wegenheffing 2027**	**Totaal watersysteem-heffing en wegenheffing 2027**
Watersysteemheffing						
Ingezetenen per woonruimte	€ 146,32	€ 145,28	€ 145,28	€ 119,96	€ 25,32	€ 145,29
Gebouwd % van de WOZ-waarde	0,05236%					
Gebouwd % van de WOZ-waarde woningen		0,05208%	0,05208%	0,04303%	0,01039%	0,05341%
Gebouwd % van de WOZ-waarde niet-woningen		0,05453%	0,05453%	0,04505%	0,01088%	0,05592%
Ongebouwd per hectare	€ 102,72	€ 115,53	€ 139,59	€ 115,46	€ 17,68	€ 133,14
Ongebouwd verharde openbare wegen per hectare	€ 205,44	€ 231,06	€ 279,18	€ 230,92	€ 17,68	€ 248,60
Natuurterreinen per hectare	€ 11,06	€ 11,60	€ 13,79	€ 10,50	€ 1,74	€ 12,23

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 zonder de waarde van infrastructuur resulteert dit in de volgende tarieven:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen (excl. waarde infrastructuur)				Op basis Begroting 2026		
Belastingtarieven	**2025**	**2026**	**2026 zonder onttrekking uit reserve voor Ongebouwd en Natuur**	**Watersysteem-heffing 2027**	**Wegenheffing 2027**	**Totaal watersysteem-heffing en wegenheffing 2027**
Watersysteemheffing						
Ingezetenen per woonruimte	€ 146,32	€ 145,28	€ 145,28	€ 119,96	€ 25,32	€ 145,29
Gebouwd % van de WOZ-waarde	0,05236%					
Gebouwd % van de WOZ-waarde woningen		0,05208%	0,05208%	0,04303%	0,01159%	0,05462%
Gebouwd % van de WOZ-waarde niet-woningen		0,05453%	0,05453%	0,04505%	0,01214%	0,05718%
Ongebouwd per hectare	€ 102,72	€ 115,53	€ 139,59	€ 115,46	€ 10,14	€ 125,60
Ongebouwd verharde openbare wegen per hectare	€ 205,44	€ 231,06	€ 279,18	€ 230,92	€ 10,14	€ 241,05
Natuurterreinen per hectare	€ 11,06	€ 11,60	€ 13,79	€ 10,50	€ 1,88	€ 12,38

6.5.4 lastendrukprofielen

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2019 resulteert dit in de volgende lastendrukprofielen:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen op peildatum 1-1-2019 (incl waarde infrastructuur)	Lastendrukprofielen	Belastingeenheid				Lastendruk op basis van begrotingscijfers 2026		
	Soort huishouden/bedrijf	Woonruimte	WOZ waarde x € 1.000 (2026)	Ha.	V.E.	Begroot 2026	begroting 2026 zonder inzet € 3,6 mln reserve	A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen 1-1-2019 (incl. waarde infrastructuur)
	Huishouden (meerpersoons, huurder)	1			3	418,64	418,64	418,64
	Huishouden (meerpersoons, eigenaar)	1	319		3	584,78	584,78	587,06
	Huishouden (alleenwonend, huurder)	1			1	236,40	236,40	236,40
	Huishouden (alleenwonend, eigenaar)	1	319		1	402,54	402,54	404,82
	Agrarisch bedrijf	1	252	25	3	3.444,39	4.045,81	3.980,29
	Agrarisch bedrijf	1	419	75	3	9.311,99	11.116,37	10.917,30
	Groothandel		2.517		10	2.283,94	2.283,94	2.302,56
	Metaalbedrijf		12.587		450	47.867,69	47.867,69	47.961,93

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 resulteert dit in de volgende lastendrukprofielen:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen op peildatum 1-1-2025 (incl waarde infrastructuur)	Lastendrukprofielen	Belastingeenheid				Lastendruk op basis van begrotingscijfers 2026		
	Soort huishouden/bedrijf	Woonruimte	WOZ waarde x € 1.000 (2026)	Ha.	V.E.	Begroot 2026	begroting 2026 zonder inzet € 3,6 mln reserve	A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen 1-1-2025 (incl. waarde infrastructuur)
	Huishouden (meerpersoons, huurder)	1			3	418,64	418,64	418,64
	Huishouden (meerpersoons, eigenaar)	1	319		3	584,78	584,78	589,03
	Huishouden (alleenwonend, huurder)	1			1	236,40	236,40	236,40
	Huishouden (alleenwonend, eigenaar)	1	319		1	402,54	402,54	406,79
	Agrarisch bedrijf	1	252	25	3	3.444,39	4.045,81	3.868,18
	Agrarisch bedrijf	1	419	75	3	9.311,99	11.116,37	10.638,79
	Groothandel		2.517		10	2.283,94	2.283,94	2.318,62
	Metaalbedrijf		12.587		450	47.867,69	47.867,69	48.043,21

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de waardeverhoudingen op de peildatum 1 januari 2025 zonder de waarde van infrastructuur resulteert dit in de volgende lastendrukprofielen:

A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen (excl. waarde infrastructuur)	Lastendrukprofielen	Belastingeenheid				Lastendruk op basis van begrotingscijfers 2026		
	Soort huishouden/bedrijf	Woonruimte	WOZ waarde x € 1.000 (2026)	Ha.	V.E.	Begroot 2026	begroting 2026 zonder inzet € 3,6 mln reserve	A. Methodiek (actuele) waardeverhoudingen (excl. waarde infrastructuur)
	Huishouden (meerpersoons, huurder)	1			3	418,64	418,64	418,64
	Huishouden (meerpersoons, eigenaar)	1	319		3	584,78	584,78	592,87
	Huishouden (alleenwonend, huurder)	1			1	236,40	236,40	236,40
	Huishouden (alleenwonend, eigenaar)	1	319		1	402,54	402,54	410,63
	Agrarisch bedrijf	1	252	25	3	3.444,39	4.045,81	3.702,62
	Agrarisch bedrijf	1	419	75	3	9.311,99	11.116,37	10.077,87
	Groothandel		2.517		10	2.283,94	2.283,94	2.350,54
	Metaalbedrijf		12.587		450	47.867,69	47.867,69	48.201,82

6.6 Conclusie

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur is juridisch mogelijk. De juridische risico's zijn vrij klein.

Gevolg is wel dat de kostentoedelingsmethodieken voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer verschillend en dus niet consistent zijn.

Bij een methodiek op basis van waardeverhoudingen blijft zich ook het probleem voordoen van een schoksgewijze en grillige tariefontwikkeling.

De uitkomst van deze methodiek resulteert in geen van de varianten in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

7 Kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules

7.1 Beschrijving methodiek

Bij deze methodiek wordt eerst bepaald welk aandeel in de kosten van het wegenbeheer aan de Ingezetenen wordt toegedeeld. Vervolgens worden de resterende kosten toegedeeld aan Gebouwd, Ongebouwd en Natuur op basis van gebiedskenmerken.

Deze kostentoedelingsmethodiek is de wettelijk voorgeschreven methode zoals die per 2026 geldt voor het watersysteembeheer.[24]

In art. 19 Reglement zijn voor de kostentoedeling van het wegenbeheer de artikelen 116, 118, 119, 120 en 121 Waterschapswet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Door de wetswijziging in art. 120 Waterschapswet is de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen veranderd in een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken. Hiermee is vanaf 2026 de kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken dus ook van toepassing op de wegenheffing.

WS heeft in de Kostentoedelingsverordening 2026 deze methodiek daarom toegepast op zowel de kosten van het watersysteembeheer als op de kosten van het wegenbeheer. WS past de kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken via de geïncorporeerde wegenheffing dus reeds toe op de kosten van het wegenbeheer.

De voor het watersysteembeheer wettelijk voorgeschreven kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken werkt als volgt. Eerst worden de rekenkundige kostenaandelen van Ongebouwd en Natuur worden bepaald. Het aantal hectares Ongebouwd en Natuur worden daarbij uitgedrukt per 1.000 inwoners. Deze getallen worden vervolgens vermenigvuldigd met wettelijke formules om tot rekenkundige procentuele kostenaandelen van Ongebouwd en Natuur te komen. Hiervan kan eventueel door het bestuur worden afgeweken binnen een bepaalde bandbreedte van 30% (vanaf 2028 25%). Gebouwd draagt het kostenaandeel dat overblijft na aftrek van de kostenaandelen van Ingezetenen, Ongebouwd en Natuur.

Toepassing van deze voor het watersysteembeheer wettelijk voorgeschreven methodiek op de kosten van het wegenbeheer, resulteert bij een aparte wegenheffing in dezelfde kostentoedelingspercentages als die bij de huidige geïncorporeerde wegenheffing.

Die uitkomsten zijn echter anders indien:

- er bij het wegenbeheer andere gebiedskenmerken worden gehanteerd dan het aantal hectares Ongebouwd en Natuur uitgedrukt per 1.000 inwoners;
- er van de Waterschapswet afwijkende formules in het Reglement worden opgenomen die daarmee bijvoorbeeld resulteren in een lager kostenaandeel voor Ongebouwd;
- er anders dan bij het watersysteembeheer op basis van gebiedskenmerken wel een onderbouwing is te geven voor een neerwaartse afwijking van de rekenkundige uitkomst binnen de bandbreedte van 30% (vanaf 2028 25%).

[24] Art. 120 lid 4 t/m 7 Waterschapswet.

In dit rapport onderzoeken wij de mogelijkheid om van de Waterschapswet afwijkende formules in het Reglement op te nemen. Door voor Ongebouwd (en Natuur) afwijkende formules te hanteren, kan het kostenaandeel van Ongebouwd lager worden gesteld dan op basis van de in de Waterschapswet opgenomen formules voor het watersysteembeheer.

Hiervoor moet het Reglement worden aangepast. Daarbij moeten de formules die gelden voor het bepalen van het kostenaandeel van Ongebouwd en Natuur voor de wegenheffing in het Reglement worden opgenomen.

Wij gaan hierbij uit van de volgende formules:
- Ongebouwd: $0{,}000362*(A^{0{,}939})$
- Natuur: $0{,}000095*(B^{0{,}84})$

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de bovenstaande formules resulteert dit in de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	8,97%
Natuur	0,34%
Gebouwd	63,69%

7.2 Uitgangspunt methodiek

7.2.1 Uitgangspunt

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken is gebaseerd op het profijtbeginsel. Hierbij worden de kostenaandelen van Ingezetenen, Gebouwd, Ongebouwd en Natuur afgestemd op de specifieke omstandigheden van het gebied en de taakuitoefening van het waterschap.

Bij de Ingezetenen is het gebiedskenmerk inwonerdichtheid bepalend voor de hoogte van het kostenaandeel. Hoe hoger de inwonerdichtheid, hoe meer inwoners als gevolg van het watersysteembeheer kunnen wonen, werken en recreëren in het gebied van het waterschap, en hoe hoger het ingezetenenaandeel.

Bij Ongebouwd en Natuur zijn de gebiedskenmerken de ongebouwde dichtheid en de natuurdichtheid, beide uitgedrukt per 1.000 inwoners. De gedachte hierbij is dat naarmate er meer hectares Ongebouwd of Natuur zijn, het waterschap meer inspanningen verricht voor deze categorieën. Maar naarmate er meer inwoners zijn (en dus woningen en bedrijven), doet het waterschap meer inspanningen ten behoeve van Gebouwd. Op deze wijze wordt met beide belangen rekening gehouden.

Deze methodiek is ook toepasbaar op het wegenbeheer. Gesteld kan immers worden dat naarmate er meer hectares Ongebouwd en Natuur zijn, deze categorieën ook meer profiteren van de door WS beheerde wegen. En dat naarmate het aantal inwoners groter is (en er dus ook meer woningen en bedrijfspanden zijn) de Ingezetenen en Gebouwd meer profiteren van de door WS beheerde wegen. Het profijt van het wegenbeheer bestaat bij Gebouwd, Ongebouwd en Natuur dan uit de bereikbaarheid van de onroerende zaken en het ontsluiten van de onroerende zaken. Het profijt van de Ingezetenen bestaat eruit dat de wegen van WS hen in staat stellen om te kunnen wonen, werken en recreëren. Zie over dit profijt bij het wegenbeheer verder paragraaf 5.3.

7.2.2 Onderbouwing afwijkende formules

Een belangrijke vraag is of er een (juridische) onderbouwing is te geven om de formules voor Ongebouwd en Natuur bij de wegenheffing af te laten wijken van de wettelijke formules die gelden voor het watersysteembeheer. Oftewel, wat rechtvaardigt dat een formule tot een lager kostenaandeel van Ongebouwd leidt dan bij toepassing van de wettelijke formule voor het watersysteembeheer?

Wij zien hiervoor drie argumenten.

Allereerst zijn de aard en het karakter van het wegenbeheer anders dan die van het watersysteembeheer. Ons lijkt wel enigszins pleitbaar dat Ongebouwd en Natuur minder profijt hebben van het wegenbeheer dan van het watersysteembeheer. Het watersysteembeheer beschermt immers de agrarische gronden en de gewassen daarop tegen schade en vergroot de bruikbaarheid ervan voor de landbouwfunctie die de grond heeft. Dat geldt ook, mogelijk in mindere mate, voor natuurgebieden.

Verdedigbaar is dan dat de bereikbaarheid van de landbouwgronden door vooral erftoegangswegen-2 weliswaar belangrijk is maar dat de wegen daarvoor niet in alle gevallen verhard hoeven te zijn. Veel van de voertuigen en machines die agrariërs gebruiken, zijn immers bij uitstek geschikt om op onverhard terrein te rijden. De verharding van de weg is in dat opzicht belangrijker voor de Ingezetenen (het kunnen wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied) en Gebouwd (bereikbaarheid van woningen en bedrijfspanden). Dit kan rechtvaardigen dat het kostenaandeel van Ongebouwd bij het wegenbeheer lager is dan bij het watersysteembeheer.

Hier staat echter tegenover dat zware landbouwmachines mogelijk hogere eisen stellen aan de robuustheid van de verharding. Vanuit het oogpunt van kostenveroorzaking gaat deze redenering dus niet of minder op. Bovendien beheert WS uitsluitend wegen buiten de bebouwde kom en niet in steden en dorpen. Agrarische gronden bevinden zich, anders dan woningen en bedrijfspanden, vrijwel volledig buiten de bebouwde kom, dus juist in het gebied waar WS de wegen beheert.

Al met al zien wij vanuit het oogpunt van het profijtbeginsel wel enige ruimte om bij het wegenbeheer het kostenaandeel van Ongebouwd lager te stellen dan bij het watersysteembeheer. Dit vormt dan een rechtvaardiging om formules in het Reglement op te nemen die resulteren in een lager kostenaandeel voor Ongebouwd.

Het tweede argument kan worden gevonden in het corrigeren van de ‘weeffout’.

Met de wetswijziging per 2026 is de kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen vervangen door een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken. De wetgever beoogde hiermee onder andere om de ‘weeffout’ op te lossen. Feit is echter dat dit bij WS voor het watersysteembeheer niet heeft geresulteerd in een lager kostenaandeel van Ongebouwd. Integendeel, het kostenaandeel van Ongebouwd is als gevolg van de nieuwe methodiek sterk gestegen. Deze stijging van het kostenaandeel van Ongebouwd was ook niet te corrigeren door gebruik te maken van de bestuurlijke vrijheid binnen de bandbreedte van 30% (vanaf 2028 25%) omdat er bij WS geen gebiedskenmerken zijn die dit rechtvaardigen. Feitelijk heeft het oplossen van de weeffout bij WS dus niet geleid tot een lager kostenaandeel voor Ongebouwd.

Bij een aparte wegenheffing zou deze weeffout bij de kostentoedeling van het wegenbeheer alsnog gecorrigeerd kunnen worden. Dit kan door de formules in het Reglement zo te stellen dat de uitkomsten overeenkomen met de uitkomsten van een kostentoedeling op basis van (actuele) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur. In Hoofdstuk 6 hebben we beschreven op

welke wijze bij een kostentoedelingsmethodiek op basis van waardeverhoudingen de weeffout gecorrigeerd kan worden. De uitkomsten daarvan worden dan verdisconteerd in de formules die gelden binnen een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken. In feite wordt op deze wijze de weeffout opgelost binnen een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken. De kostentoedelingsmethodiek is dan methodisch voor de watersysteemheffingen en wegenheffing gelijk, namelijk op basis van gebiedskenmerken.

Als derde argument kan worden genoemd dat bij de wegenheffing geen tariefdifferentiaties zijn toegestaan. Art. 122b Waterschapswet geeft hiervoor geen ruimte. Dit betekent dat, anders dan bij de watersysteemheffing, bij de wegenheffing bijvoorbeeld geen tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen is toegestaan. Die tariefdifferentiatie geeft bij de watersysteemheffing ruimte om het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 100% hoger te stellen. Dit leidt feitelijk tot een verlaging van het tarief voor agrarische percelen. Een dergelijke herverdeling van lasten is bij een aparte wegenheffing binnen Ongebouwd dus niet mogelijk. Hierbij merken we wel op dat het de vraag is of er bij de wegenheffing een goede reden zou zijn om het tarief van de wegen zelf hoger te stellen.

Om op de uitkomsten van de in Hoofdstuk 6 beschreven methodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur uit te komen, kunnen in het Reglement de volgende formules worden opgenomen:[25]

Ongebouwd:
$0{,}000362*(A^{0{,}939})$
waarbij A staat voor het aantal hectares ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1.000 inwoners in het gebied van het waterschap.

Bij WS zijn dit ruim 354 hectares Ongebouwd per 1.000 inwoners.

Natuur:
$0{,}000095*(B^{0{,}84})$
waarbij B staat voor het aantal hectares natuurterrein per 1.000 inwoners in het gebied van het waterschap.

Bij WS zijn dit ruim 71 hectares Natuur per 1.000 inwoners.

In beginsel worden deze formules niet meer gewijzigd nadat ze in het Reglement zijn opgenomen. Toekomstige veranderingen van de kostentoedelingspercentages zijn enkel een gevolg van wijzigingen in het aantal inwoners en wijzigingen in het aantal hectares Ongebouwd en Natuur in het gebied van WS. De toekomstige veranderingen van de kostentoedelingspercentages zullen dus geleidelijk verlopen.

[25] Deze formules zijn zo bepaald dat ze resulteren in een uitkomst die gelijk is aan die van de methodiek op basis van geactualiseerde waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur. Hierbij zijn de factor en de macht zo bepaald dat toepassing van de formules op het gebied van waterschap Hollandse Delta ook uitkomt op de aldaar vastgestelde kostentoedelingspercentages. Dit is gedaan omdat ook bij waterschap Hollandse Delta is toegerekend naar de uitkomsten van een methodiek op basis van waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur. Zo ontstaat een zekere consistentie in de formules tussen WS en waterschap Hollandse Delta.

7.2.3 Afwijking binnen de bandbreedte

Een vervolgvraag is of er naast de aangepaste formules in het Reglement ook nog ruimte kan worden geboden om van de rekenkundige uitkomsten af te wijken binnen een bandbreedte van plus of min 30% (vanaf 2028 25%).

Juridisch achten wij het mogelijk om ook voor het wegenbeheer in het Reglement de mogelijkheid te bieden om van de rekenkundige uitkomsten af te wijken binnen een bandbreedte van plus of min 30% (vanaf 2028 25%). Dit zou immers consistent zijn met de wettelijke kostentoedelingsmethodiek die geldt voor het watersysteembeheer.

Het bestuurlijke gebruik van die bandbreedte zal dan wel onderbouwd moeten worden met specifieke voor het wegenbeheer geldende gebiedskenmerken. Dat heeft de wetgever nadrukkelijk aangegeven bij de watersysteemheffing. Wij zien daarvoor echter weinig ruimte als in het Reglement ook al de formules zijn aangepast. Aan de aanpassing van die formules ligt immers al het argument ten grondslag dat Ongebouwd en Natuur minder profijt hebben bij het wegenbeheer dan bij het watersysteembeheer. Dat maakt het juridisch kwetsbaar om datzelfde argument nogmaals te gebruiken om het rekenkundige kostenaandeel van Ongebouwd nog eens extra te verlagen met maximaal 30% (vanaf 2028 25%). Daarvoor zullen overtuigende argumenten en onderbouwingen gegeven moeten worden.

7.3 Toepassing door waterschap Hollandse Delta sinds 2026

7.3.1 Inleiding

Waterschap Hollandse Delta hanteert sinds 2026 voor de wegenheffing een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken, met aangepaste formules voor Ongebouwd en Natuur.

7.3.2 Aanpassing Reglement waterschap Hollandse Delta

Het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta luidt per 2026:

> **"Artikel 21.**
>
> 1. Ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan het wegenbeheer wordt door het waterschap onder de naam wegenheffing een heffing geheven.
> 2. Het algemeen bestuur kan in de verordening, bedoeld in artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet, één of meer categorieën belanghebbenden, bedoeld in artikel 122a van de Waterschapswet, vrijstellen van de heffingsplicht.
> 3. De toedeling van het kostendeel voor de categorie ingezetenen, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet, wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het taakgebied van het wegenbeheer van het waterschap. Het door het waterschap bij verordening, als bedoeld in artikel 122b, eerste lid, van de Water- schapswet, te bepalen kostendeel bedraagt:
> a. minimaal 20% en maximaal 30% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer niet meer bedraagt dan 500;
> b. minimaal 31% en maximaal 40% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer meer bedraagt dan 500, maar niet meer dan 1000;
> c. minimaal 41% en maximaal 50% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer meer bedraagt dan 1000.
> 4. Het kostendeel voor de categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onderdeel b, van de Waterschapswet, wordt vastgesteld in procenten volgens de formule: 0,000 002*($A^{2,12}$)

waarbij A staat voor het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1000 inwoners in het taakgebied van het wegenbeheer van het waterschap.
5. Het kostendeel voor de categorie natuurterreinen, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onderdeel c, van de Waterschapswet, wordt vastgesteld in procenten volgens de formule: 0,000 006*($B^{1,91}$) waarbij B staat voor het aantal hectaren natuurterrein per 1000 inwoners in het taakgebied van het wegenbeheer van het waterschap.
6. Het kostendeel voor de categorie gebouwde onroerende zaken, bedoeld in artikel 122a, tweede lid, onderdeel d, van de Waterschapswet, is het kostendeel uitgedrukt in procenten dat resteert na bepaling van de kostendelen van de categorieën, bedoeld in de leden 3 tot en met 5.
7. Het algemeen bestuur kan de in het vierde en vijfde lid bedoelde kostendelen aan de hand van de gebiedskenmerken verhogen of verlagen met maximaal 25%.
8. De artikelen 118, 119, 120, eerste en achtste lid, en artikel 121, eerste, derde en vierde lid van de Waterschapswet zijn van overeenkomstige toepassing."

In het statenvoorstel tot aanpassing van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta staat de volgende toelichting:

"De wetswijziging was voor Waterschap Hollandse Delta aanleiding om samen met de andere waterschappen die in Zuid-Holland wegen beheren, Waterschap Rivierenland en Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, te onderzoeken of de methode van gebiedskenmerken ook op de wegenheffing is toe te passen. De toepassing van de exacte formules uit de wet zou leiden tot te grote verschillen met de huidige situatie.

Daarom richtte het onderzoek zich op het ontwikkelen van een alternatieve methode, gebaseerd op gebiedskenmerken. Daarbij zijn drie criteria geformuleerd:

- De overgang naar de nieuwe kostentoedelingssystematiek mag niet leiden tot een grote verschuiving in de kostendelen voor de categorieën ongebouwd en natuur;
- De weeffout moet worden opgelost;
- Het kostentoedelingssysteem moet toekomstbestendig zijn.

In het Rapport kostentoedeling wegenheffing van 13 december 2024 zijn de bevindingen opgenomen. De conclusie luidt dat gebiedskenmerken ook voor de wegenheffing bruikbaar zijn. Eerst zijn de relevante kengetallen bepaald van het taakgebied van de afzonderlijke waterschappen. Met deze kengetallen zijn vervolgens de gebiedskenmerken bepaald. Vervolgens is aan de hand van deze gebiedskenmerken een regressielijn (of rekenlijn) bepaald door middel van een wiskundige formule. Hierbij is het uitgangspunt gehanteerd dat de nieuwe methode vergelijkbare kostenaandelen oplevert ten opzichte van de huidige kostentoedelingsmethode[2].

Vervolgens is er een gevoeligheidsanalyse met drie scenario's uitgevoerd om te bepalen of de nieuwe kostentoedelingsmethode leidt tot grote verschillen ten opzichte van de uitgangssituatie. Hieruit bleek dat de toepassing van de methode op basis van gebiedskenmerken slechts geringe verschillen oplevert. Op basis van deze bevindingen heeft het waterschapsbestuur de provincie verzocht de nieuwe methode via een reglementswijziging mogelijk te maken."

7.3.3 Rapport kostentoedeling wegenheffing

Waterschap Rivierenland, waterschap Hollandse Delta en hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard hebben recent het onderzoek 'Kostentoedeling Wegenheffing, Onderzoek naar gebiedskenmerken' uitgevoerd.[26]

[26] Kostentoedeling Wegenheffing, Onderzoek naar 'gebiedskenmerken', waterschap Hollandse Delta, eindconcept 13 december 2024.

In dit rapport staat:

"Voor de nieuwe watersysteemheffing wordt de toedeling van de watersysteemkosten gedaan op basis van een beperkt aantal kengetallen, die specifiek zijn voor het (watersysteem)beheergebied. Daarmee worden dan de gebiedskenmerken bepaald, waarmee de nieuwe (watersysteem)toedelingsverordening moet worden bepaald op basis van een 'regressielijn', die is bepaald vanuit het principe dat het systeem van gebiedskenmerken vergelijkbare percentages oplevert in vergelijking met de oude systeem op basis van de methode Delfland.

(..)

In de verschillende Reglementen van Bestuur vertonen de eisen voor het toedelen van het aandeel Ongebouwd grote verschillen. Desondanks blijken de toebedeelde percentages Ongebouwd voor HHSK en WSRL ongeveer gelijk: 5,42% resp. 5,13%, terwijl het gebiedskenmerk Ongebouwd ook ongeveer gelijk is. Dit wordt veroorzaakt, omdat de weeffout via het Reglement op verschillende wijze is 'opgelost':

- Bij WSRL is de weeffout opgelost door het buiten beschouwing laten van de waarde van de infrastructuur bij de bepaling van de waardeverhoudingen.
- Bij HHSK is de weeffout 'opgelost' omdat de waarde van gebouwd wordt vergeleken met de waarde van ongebouwd en natuur samen. De verdeling tussen ongebouwd en natuur gebeurt vervolgens op basis van het aantal ha Ongebouwd resp. Natuur.

Bij WSHD is er in de huidige wegenheffing nog sprake van een grote 'weeffout', omdat de waarde van de infrastructuur zwaar meetelt in het aandeel 'Ongebouwd'. De situatie bij WSHD was ook in 2010 aanleiding om via de motie Martijn-Ortega een aanpassing te doen in de watersysteem heffing, waarbij de tariefdifferentiatie voor de openbare wegen op maximaal 400% mocht worden gesteld.

Voor de wegenheffing is echter géén tariefdifferentiatie toegestaan. Gezien de vele infrastructuur (A15, A16, HSL-lijn, Betuwe-spoorlijn, pijpleidingstraat, etc.) tikt dit zwaar door in de toedeling van het aandeel Ongebouwd in de huidige verordening. Zoals in § 2.4 is genoemd is deze waarde vastgesteld op 9,76% (zie § 2.4).

Om het effect van de weeffout in beeld te brengen is op basis van de vastgestelde waarden in 2020 een herberekening gedaan. Daarbij is de waarde van de infrastructuur wél en níet meegerekend in de bepaling van onderlinge waardeverhoudingen (in het laatste geval dus conform de methode van WSRL). Dit geeft het volgende beeld:

Wegentoedelingspercentages WSHD	per 1-1-2021 met infrastructuur	herberekend zonder infrastructuur
• Ingezetenen	40,00%	40,00%
• Gebouwd	50,15%	57,55%
• Ongebouwd (niet zijnde natuurterreinen)	9,76%	2,35%
• Natuur	0,09%	0,10%

Als de overgang naar het nieuwe systeem op basis van gebiedskenmerken niet te grote afwijkingen ten opzichte van het huidige systeem mag opleveren, dan kan er een regressielijn bepaald worden op basis van de gegevens uit tabel 2. In eerste instantie is gekeken naar een rechte lijn, maar dit gaf toch nog relatief grote afwijkingen. Daarom is de beste fit voor de gebiedskenmerk op basis van een machtsfunctie bepaald. Dat betekent dat het aandeel sterker stijgt als het gebiedskenmerk toeneemt. Oftewel, er wordt door Ongebouwd een groter aandeel van de kosten voor het wegenbeheer bijgedragen naarmate het aantal ha ongebouwd per 1.000 inwoners stijgt.

	Gebiedskenmerk [ha/1.000 inw]	Huidig aandeel Ongebouwd
WSRL	120	5,13%
HHSK	123	5,42%
WSHD	83	2,35%(*)

Tabel 2: Gegevens voor de regressielijn Ongebouwd
(*) Herberekend aandeel zonder waarde infrastructuur

"

7.3.4 Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta

In de toelichting op de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 staat:

> "De kostentoedeling voor de wegentaak volgt zoveel mogelijk de systematiek van de watersysteemheffing. Derhalve hebben de waterschappen met een aparte wegenheffing gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om ook de wegenheffing toe te delen op basis van de gebiedskenmerken. Op basis van dit onderzoek is Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland verzocht om het Reglement van bestuur hierop aan te passen.
>
> (..)
>
> b) Het Ongebouwd-aandeel:
>
> In het extern onderzoek is vastgesteld, dat het wettelijke gebiedskenmerk Ongebouwd uitkomt op 81,2 ha per 1.000 inwoners. Dit is iets lager, dan de waarde van 82,3 ha per 1.000 inwoners, zoals dat bij de kaderstelling, begin 2025, is aangenomen. Daarmee valt de rekenkundige waarde van het aandeel Ongebouwd iets lager uit op 2,24% in vergelijking met de eerder gehanteerde 2,30% bij de kaderstelling. De bestuurlijke bandbreedte, waarbinnen het kostenaandeel moet worden vastgesteld, loopt van 1,68% tot 2,8%.
>
> Bij de toepassing van de methode Gebiedskenmerken voor de wegenheffing is de weeffout binnen de categorie Ongebouwd geëlimineerd. Dit verklaart het grote verschil ten opzichte van de eerdere Kostentoedelingsverordening.
>
> Mede op basis van het grote aandeel van de infrastructuur binnen het beheergebied van Hollandse Delta, het hanteren van een bestuurlijk consistente lijn en de integrale afweging van alle kostenaandelen voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 is het kostenaandeel voor Ongebouwd voor de wegenheffing vastgesteld op 2,30%."

7.3.5 Samenvattend

Waterschap Hollandse Delta heeft het kostenaandeel voor het wegenbeheer bij Ongebouwd gesteld op 2,3% (ten opzichte van 6,0% voor het watersysteembeheer). Waterschap Hollandse Delta heeft dit onderbouwd door de uitkomst van de kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen te corrigeren door het elimineren van de 'weeffout'. De waardeverhoudingen zijn daarbij herberekend waarbij de waarde van Ongebouwd is bepaald zonder de waarde van infrastructuur. Dan zou Ongebouwd uitkomen op een kostenaandeel van 2,35%.

Bij de methodiek op basis van gebiedskenmerken is de formule zodanig aangepast dat het kostenaandeel van Ongebouwd ongeveer op dat percentage uitkomt. Die formule is in het Reglement opgenomen en heeft waterschap Hollandse Delta toegepast vanaf 2026. Kennelijk was deze onderbouwing dus acceptabel voor de Provincie Zuid-Holland.

7.4 Juridische beoordeling methodiek

7.4.1 Verzet de Waterschapswet zich tegen een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules

Art. 122b Waterschapswet luidt:

> "Artikel 122b
> 1 Het algemeen bestuur stelt ten behoeve van de in artikel 122a bedoelde heffing een verordening vast, waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen.
> 2 Bij reglement wordt bepaald aan welke regels de toedeling van het kostendeel, bedoeld in het eerste lid, voldoet. Daarbij kunnen de artikelen 118 tot en met 121 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
> 3 De heffing, bedoeld in artikel 122a, kan onderdeel uitmaken van de in artikel 117 bedoelde heffing."

Art. 122b lid 2 Waterschapswet bepaalt dat de regels voor de kostentoedeling van het wegenbeheer in het Reglement worden vastgelegd. In art. 122b lid 2 Waterschapswet is tevens bepaald dat de artikelen 118 tot en met 121 Waterschapswet in het Reglement van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Dit betekent dat in het Reglement kan worden vastgelegd dat voor de wegenheffing dezelfde kostentoedelingsmethodiek geldt als voor de watersysteemheffing. Maar dat hoeft niet. Het Reglement kan ook een specifieke kostentoedelingsmethodiek voorschrijven voor de wegenheffing.

In beginsel is het dus mogelijk om in het Reglement voor de wegenheffing een kostentoedelingsmethodiek op te nemen die grotendeels overeenkomt met de voor de watersysteemheffing wettelijk voorgeschreven methodiek op basis van gebiedskenmerken, maar met afwijkende formules voor Ongebouwd en Natuur.

De kostentoedelingsmethodiek is voor de wegenheffing methodisch dan ook grotendeels consistent met die voor de watersysteemheffing. De door de wetgever beoogde versterking van het profijtbeginsel wordt dan ook doorgetrokken naar de wegenheffing. Ook het feit dat het watersysteembeheer en wegenbeheer een zekere samenhang hebben (werk met werk is kosteneffectief) kan reden zijn ze te baseren op dezelfde kostentoedelingsmethodieken.

Wij menen dat het juridisch verdedigbaar is om van de Waterschapswet afwijkende formules op te nemen in het Reglement die bij de wegenheffing resulteren in een lager kostenaandeel voor Ongebouwd dan bij de watersysteemheffing. Zie hiervoor de drie in paragraaf 7.2.2 beschreven argumenten (minder profijt van Ongebouwd bij wegenbeheer dan bij watersysteembeheer, oplossen weeffout bij wegenheffing, geen mogelijkheid tariefdifferentiatie bij wegenheffing).

Hoewel er ook wel iets valt af te dingen op deze argumenten, achten we de juridische risico's van het opnemen van afwijkende formules in het Reglement vrij klein. Art. 122b Waterschapswet geeft hiervoor immers de ruimte.

Ook het hanteren van formules die aansluiten bij de uitkomsten bij een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen, achten wij juridisch verdedigbaar.

7.4.2 Aanpassing Reglement

Om een kostentoedelingsmethodiek gebaseerd op gebiedskenmerken met aangepaste formules mogelijk te maken, zal het Reglement moeten worden aangepast. Hierbij kunnen de bepalingen in

de Waterschapswet die gelden voor de kostentoedeling van het watersysteembeheer, grotendeels van overeenkomstige toepassing worden verklaard of worden overgenomen in het Reglement. De voor Ongebouwd en Natuur geldende afwijkende formules, moeten expliciet in het Reglement worden vermeld.

Art, 21 van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta kan hierbij als leidraad dienen (zie paragraaf 7.3.2).

7.4.3 Risico's

Wij menen dat het juridisch verdedigbaar is om van de Waterschapswet afwijkende formules op te nemen in het Reglement die bij de wegenheffing resulteren in een lager kostenaandeel voor Ongebouwd dan bij de watersysteemheffing. Zie hiervoor de drie in paragraaf 7.2.2 beschreven argumenten (minder profijt van Ongebouwd bij wegenbeheer dan bij watersysteembeheer, oplossen weeffout bij wegenheffing, geen mogelijkheid tariefdifferentiatie bij wegenheffing).

Hoewel er ook wel iets valt af te dingen op deze argumenten, achten we de juridische risico's van het opnemen van afwijkende formules in het Reglement vrij klein. Art. 122b Waterschapswet geeft hiervoor immers de ruimte.

Ook het hanteren van formules die aansluiten bij de uitkomsten bij een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur, achten wij juridisch verdedigbaar. Zie hetgeen we hierover hebben opgemerkt in paragraaf 6.4.3.

Juridisch achten wij het mogelijk om ook voor het wegenbeheer in het Reglement de mogelijkheid te bieden om van de rekenkundige uitkomsten af te wijken binnen een bandbreedte van plus of min 30% (vanaf 2028 25%). Dit zou immers consistent zijn met de wettelijke kostentoedelingsmethodiek die geldt voor het watersysteembeheer. Het bestuurlijke gebruik van die bandbreedte zal dan wel onderbouwd moeten worden met specifieke voor het wegenbeheer geldende gebiedskenmerken. Wij zien daarvoor echter weinig ruimte als in het Reglement ook al de formules zijn aangepast.

Al met al achten we de juridische risico's van deze kostentoedelingsmethodiek vrij klein.[27]

7.5 Uitkomst methodiek

7.5.1 Opmerking vooraf

Bij de invoering van een aparte wegenheffing per 1 januari 2027 wordt vanaf dat moment ook een aparte watersysteemheffing geheven. Daarom moet de kostentoedeling voor het watersysteembeheer per 2027 ook geactualiseerd worden. Bij de wettelijke methodiek op basis van gebiedskenmerken moet daarbij worden uitgegaan van het aantal hectares Ongebouwd en Natuur en het aantal inwoners op 1 januari 2026 (1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt). Dit leidt per 2027 tot wijzigingen ten opzichte van de huidige kostentoedelingspercentages voor het watersysteembeheer (die zijn gebaseerd op het aantal hectares Ongebouwd en Natuur en het aantal inwoners op 1 januari 2025). Bij Ongebouwd zijn deze wijzigingen zeer klein, bij Natuur wat groter.

[27] Circa 15%.

Deze wijzigingen voor de watersysteemheffing zijn verwerkt in de hierna volgende kostentoedelingspercentages, tarieven en lastendrukprofielen. Voor natuurterreinen bestaat overigens geen specifiek lastendrukprofiel.

7.5.2 Kostentoedelingspercentages

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de afwijkende formules resulteert dit in de volgende kostentoedelingspercentages:

B. Methodiek gebiedskenmerken met aangepaste formules

Kostentoedelingspercentages	2025	2026	Watersysteemheffing 2027	B. Methodiek gebiedskenmerken met aangepaste formules Wegenheffing 2027
Ingezetenen	30,00%	27,00%	27,00%	27,00%
Ongebouwd	18,19%	22,78%	22,79%	8,97%
Natuurterreinen	0,39%	0,40%	0,36%	0,34%
Gebouwd	51,42%	49,82%	49,85%	63,69%

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

7.5.3 Tarieven

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de afwijkende formules resulteert dit in de volgende tarieven:

B. Methodiek gebiedskenmerken met aangepaste formules

Belastingtarieven	2025	2026	Op basis Begroting 2026 2026 zonder onttrekking uit reserve voor Ongebouwd en Natuur	Watersysteem-heffing 2027	Wegenheffing 2027	Totaal watersysteem-heffing en wegenheffing 2027
Watersysteemheffing						
Ingezetenen per woonruimte	€ 146,32	€ 145,28	€ 145,28	€ 119,96	€ 25,32	€ 145,29
Gebouwd % van de WOZ-waarde	0,05236%					
Gebouwd % van de WOZ-waarde woningen		0,05208%	0,05208%	0,04303%	0,01159%	0,05462%
Gebouwd % van de WOZ-waarde niet-woningen		0,05453%	0,05453%	0,04585%	0,01214%	0,05718%
Ongebouwd per hectare	€ 102,72	€ 115,53	€ 139,59	€ 115,46	€ 10,14	€ 125,60
Ongebouwd verharde openbare wegen per hectare	€ 205,44	€ 231,06	€ 231,06	€ 230,92	€ 10,14	€ 241,05
Natuurterreinen per hectare	€ 11,06	€ 11,60	€ 13,79	€ 10,50	€ 1,88	€ 12,38

7.5.4 Lastendrukprofielen

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de afwijkende formules resulteert dit in de volgende lastendrukprofielen:

B. Methodiek gebiedskenmerken met aangepaste formules	Lastendrukprofielen	Belastingeenheid				Lastendruk op basis van begrotingscijfers 2026		
	Soort huishouden/bedrijf	Woonruimte	WOZ waarde x € 1.000 (2026)	Ha	V.E.	Begroot 2026	begroting 2026 zonder inzet € 3,6 mln reserve	B. Methodiek gebieds-kenmerken met aangepaste formules
	Huishouden (meerpersoons, huurder)	1			3	418,64	418,64	418,64
	Huishouden (meerpersoons, eigenaar)	1	319		3	584,78	584,78	592,87
	Huishouden (alleenwonend, huurder)	1			1	236,40	236,40	236,40
	Huishouden (alleenwonend, eigenaar)	1	319		1	402,54	402,54	410,63
	Agrarisch bedrijf	1	252	25	3	3.444,39	4.045,81	3.702,62
	Agrarisch bedrijf	1	419	75	3	9.311,99	11.116,37	10.077,87
	Groothandel		2.517		10	2.283,94	2.283,94	2.350,54
	Metaalbedrijf		12.587		450	47.867,69	47.867,69	48.201,82

7.6 Conclusie

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken met aangepaste formules is juridisch mogelijk. De kostentoedelingsmethodiek voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer zijn dan grotendeels consistent.

Ook het hanteren van formules die aansluiten bij de uitkomsten bij een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur, achten wij juridisch verdedigbaar.

Juridisch achten wij het mogelijk om ook voor het wegenbeheer in het Reglement de mogelijkheid te bieden om van de rekenkundige uitkomsten af te wijken binnen een bandbreedte van plus of min 30% (vanaf 2028 25%). Voor de feitelijke toepassing van zo'n afwijking zien we niet veel ruimte.

Al met al achten we de juridische risico's van deze kostentoedelingsmethodiek vrij klein.

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

8 Vrijstellen van Ongebouwd en Natuur

8.1 Beschrijving methodiek

Bij deze methodiek betalen de eigenaren van Ongebouwd en van Natuur geen wegenheffing. Dit gebeurt doordat bij de kostentoedeling geen kosten van het wegenbeheer aan de categorieën Ongebouwd en Natuur worden toegedeeld. Alle lasten van het wegenbeheer worden gedragen door de categorieën Gebouwd en Ingezetenen. Dit betekent dat nadat het kostenaandeel van de Ingezetenen is bepaald op basis van de inwonerdichtheid, het restant van de kosten wordt gedragen door Gebouwd. Uitgaande van het huidige kostenaandeel van 27% voor de Ingezetenen, wordt 73% van de kosten van het wegenbeheer aan Gebouwd toegedeeld.

Dit resulteert in de volgende kostentoedelingspercentages:

Categorie	Kostentoedelingspercentage
Ingezetenen	27,00%
Ongebouwd	0,00%
Natuur	0,00%
Gebouwd	73,00%

8.2 Uitgangspunt methodiek

Het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur is een methodiek die niet of slechts in geringe mate is gebaseerd op het profijtbeginsel. Ongebouwd en Natuur hebben immers wel degelijk profijt van het wegenbeheer.

Eigenaren van agrarische grond (deze vormen het grootse deel Ongebouwd) hebben profijt van de gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen-1 omdat over deze wegen goederen en agrarische producten worden getransporteerd van het land naar verwerkingsbedrijven. Verder hebben ze profijt van de erftoegangswegen-2 omdat die hen in staat stellen de landbouwgronden met machines, trekkers en vrachtauto's te bereiken, de gronden te beheren en te bewerken en producten aan en af te voeren. Agrarische gronden bevinden zich bijna uitsluitend buiten de bebouwde kom.

Eigenaren van natuurterreinen (deze vormen het grootste deel van Natuur) hebben profijt van alle door WS beheerde wegen omdat daardoor beheer en onderhoud van de terreinen mogelijk is en de natuurgebieden bereikbaar zijn voor bezoekers.

Ons lijkt wel enigszins pleitbaar dat Ongebouwd en Natuur minder profijt hebben van het wegenbeheer dan van het watersysteembeheer. Het watersysteembeheer beschermt immers de agrarische gronden en de gewassen daarop tegen schade en vergroot de bruikbaarheid ervan voor de landbouwfunctie die de grond heeft. Dat geldt ook, mogelijk in mindere mate, voor natuurgebieden.

Pleitbaar is dan dat de bereikbaarheid van de landbouwgronden door vooral erftoegangswegen-2 weliswaar belangrijk is maar dat de wegen daarvoor niet in alle gevallen verhard hoeven te zijn. Veel van de voertuigen en machines die agrariërs gebruiken, zijn immers bij uitstek geschikt om op onverhard terrein te rijden. De verharding van de weg is in dat opzicht belangrijker voor de Ingezetenen (het kunnen wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied) en Gebouwd (bereikbaarheid van woningen en bedrijfspanden).

Hier staat echter tegenover dat zware landbouwmachines mogelijk hogere eisen stellen aan de robuustheid van de verharding. Vanuit het oogpunt van kostenveroorzaking gaat deze redenering dus

niet of minder op. Bovendien beheert WS uitsluitend wegen buiten de bebouwde kom en niet in steden en dorpen. Agrarische gronden bevinden zich, anders dan woningen en bedrijfspanden, vrijwel volledig buiten de bebouwde kom, dus juist in het gebied waar WS veel wegen beheert.

De onderbouwing die aan het vrijstellen van de categorieën Ongebouwd en Natuur ten grondslag ligt, is ook niet het ontbrekende profijt. Die grondslag is vooral dat een meer gelijk speelveld met de situatie elders in Nederland ontstaat, waar waterschappen geen wegenbeheer hebben. Zie hierover meer in de volgende paragraaf.

8.3 Toepassing door waterschap Hollandse Delta tot 2026

Waterschap Hollandse Delta stelde tot 2026 Ongebouwd en Natuur vrij van de wegenheffing. De mogelijkheid hiertoe was (en is nog steeds) opgenomen in het Reglement van Bestuur voor waterschap Hollandse Delta.

Art, 21 lid 2 van dit Reglement luidt:

> "Het algemeen bestuur kan in de verordening, bedoeld in artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet, één of meer categorieën belanghebbenden, bedoeld in artikel 122a van de Waterschapswet, vrijstellen van de heffingsplicht."

De toelichting op deze bepaling in het Reglement luidt:[28]

> "Op 10 maart 2021 heeft de Verenigde Vergadering van het waterschap het voorstel aangenomen om de kosten voor het wegenbeheer te verdelen over de categorieën 'ingezetenen' en 'gebouwd'. Dit voorstel heeft tot gevolg dat de eigenaren van ongebouwde terreinen en natuurterreinen niet langer een aparte aanslag voor het wegenbeheer zullen ontvangen. Het college van dijkgraaf en heemraden heeft de provincie gevraagd om bij de eerste reglementsaanpassing het voorstel van de Verenigde Vergadering van 10 maart 2021 mogelijk te maken.
>
> Vanuit provinciaal oogpunt zijn er geen bezwaren om medewerking te verlenen aan dit verzoek, omdat de Waterschapswet het waterschap de mogelijkheid biedt om één of meer belanghebbende categorieën als bedoeld in artikel 122a van de Waterschapswet buiten de heffingsplicht voor de wegenheffing te laten. Dienovereenkomstig wordt in artikel 21 een nieuw tweede lid ingevoegd waarin is opgenomen dat het algemeen bestuur in de kostentoedelingsverordening voor de wegenheffing één of meer belanghebbende categorieën van de heffingsplicht kunnen vrijstellen."

De onderbouwing die hieraan ten grondslag ligt, is dat een meer gelijk speelveld met de situatie elders in Nederland ontstaat, waar waterschappen geen wegenbeheer hebben. In de toelichting op de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2021 staat hierover:[29]

> "In het overgrote deel van Nederland wordt het wegenbeheer uitgevoerd door Rijkswaterstaat (voor de rijkswegen), de provincies (voor de provinciale wegen) en de gemeenten (voor de overige wegen binnen en buiten de bebouwde kom). De kosten voor het wegenbeheer worden voornamelijk door het Rijk bekostigd vanuit de algemene belastingen. Dit geldt natuurlijk voor de kosten van het beheer van de rijkswegen. Ook de kosten voor het beheer van de provinciale wegen worden voor een groot deel door het Rijk bekostigd via het Provinciefonds. Het resterende deel wordt bekostigd vanuit de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De kosten voor het beheer van de gemeentelijke wegen vindt voornamelijk plaats vanuit het Rijk via het Gemeentefonds. Het resterende deel wordt bekostigd via de

[28] Wijzigingsverordening Reglement van bestuur voor het waterschap Hollandse Delta 2022, Provinciaal blad 2023 nr. 12568.
[29] Toelichting bij de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2021, eerste wijziging, https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR648235.

gemeentelijke belastingen, zoals de Onroerend Zaak Belasting (OZB), toeristenbelasting of parkeerbelasting.

Noch bij de Rijksbelastingen, noch bij de provinciale en gemeentelijke belastingen is er een specifieke categorie 'eigenaren van ongebouwde percelen' (al of niet aangemerkt als natuurterrein). Dat maakt de kostentoedeling van het wegenbeheer van de waterschapswegen dan ook bijzonder, omdat hiervoor wel deze specifieke belastingcategorieën 'ongebouwd' en 'natuur' worden onderkend. Ten opzichte van het overgrote deel van Nederland ontstaat er daarmee een verschil tussen de eigenaren van ongebouwde percelen (al of niet aangemerkt als natuurterrein) in de gebieden waar de provincie wél een specifieke wegenbeheertaak aan het waterschap heeft opgedragen, en de overige gebieden. Daarbij hebben de provincies ook nog reglementaire verschillen in de toedeling van deze wegenbeheerkosten vastgesteld.

Daarom is beoogd om meer gelijkheid in de toedeling van de kosten van het wegenbeheer te krijgen ten opzichte van de situatie in het overgrote deel van Nederland. Daar worden eigenaren van ongebouwde percelen (al of niet aangemerkt als natuurterreinen) niet apart belast voor de kosten van het wegenbeheer. De ingezetenen en eigenaren van gebouwde percelen worden wel in de normale rijks- en gemeentelijke belastingen onderkend als specifieke categorieën. De categorieën 'ongebouwd' en 'natuur' binnen het beheersgebied van Hollandse Delta, waar de wegentaak wordt uitgevoerd, zijn daarom vrijgesteld van de wegenheffing.

Dat betekent dat de categorieën 'ingezetenen' en 'gebouwd' (net zoals voor de gemeentelijke wegen) worden belast voor de kosten van het wegenbeheer. Daarbij is het solidariteitsdeel, dat door de categorie 'ingezetenen' wordt opgebracht, gesteld op 40%. De resterende 60% wordt opgebracht door de categorie 'gebouwd'."

Waterschap Hollandse Delta heeft vanaf 2026 de vrijstelling van Ongebouwd en Natuur beëindigd omdat deze categorieën wel profijt hebben van het wegenbeheer en de vrijstelling ook betrekking heeft op de verharde openbare wegen. In het stuk 'Kaderstelling Kostentoedelingsverordening 2026' staat hierover:

"Het nadeel van de vrijstelling is:

- De vrijstelling voor Ongebouwd en Natuur staat op gespannen voet met het rechtvaardigheidsgevoel, omdat deze categorieën ook profijt hebben bij een goed beheer van de waterschapswegen.
- Een eventuele vrijstelling heeft niet alleen betrekking op de ca. 55.000 ha agrarische percelen, maar ook op de ca. 10.000 ha openbare wegen en spoorwegen die toch al een groot voordeel hebben van de verlaging van de tariefdifferentiatie openbare wegen in de watersysteemheffing.

Vanuit de integrale afweging, die bij deze kostentoedeling is toegezegd, en op basis van de methode van gebiedskenmerken, waarmee de weeffout is ondervangen, wordt voorgesteld dat alle categorieën meebetalen aan het wegenbeheer. In het voorstel voor de kaders van de KTV-2026 wordt géén gebruik te maken van de mogelijkheid van vrijstelling voor de categorieën Ongebouwd en Natuur."

8.4 Juridische beoordeling methodiek

8.4.1 Verzet de Waterschapswet zich tegen het 'vrijstellen' van Ongebouwd en Natuur?

Art. 122a Waterschapswet luidt:

"Artikel 122a
1 Ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de behartiging van de taak ter zake van het wegenbeheer kan, binnen het gebied waar deze taak wordt uitgevoerd, onder de naam wegenheffing een heffing worden geheven.
2 De wegenheffing kan worden geheven van hen die:
a. ingezetenen zijn;
b. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;

> c. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen;
> d. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken.
> 3 Op het tweede lid is artikel 116 van toepassing."

Art. 122a lid 2 Waterschapswet bepaalt dat de wegenheffing "kan" worden geheven van de onder a t/m d genoemde categorieën. De bepaling wijkt op dit punt af van art. 117 lid 1 Waterschapswet waarin staat dat onder de naam watersysteemheffing een heffing "wordt" geheven van de onder a t/m d genoemde categorieën.

De formulering van art. 122a lid 2 Waterschapswet laat bij de wegenheffing dus ruimte om af te wijken van heffing van de aangegeven categorieën.

Uit de wetsgeschiedenis van art. 122a Waterschapswet blijkt dat dit een bewuste keuze is geweest van de wetgever. Zie onderstaande passages uit de wetsgeschiedenis:

> "De «wegenheffing» kan worden opgelegd aan dezelfde categorieën van heffingplichtigen als bij de watersysteemheffing. Anders dan bij de watersysteemheffing, waarvoor de categorieën heffingplichtigen imperatief worden bepaald kan het waterschap besluiten een of meer categorieën buiten de heffingplicht te laten. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de waterschappen om de huidige praktijk op dit punt zo veel mogelijk te continueren."[30]

> "De wijzing in artikel 122a van de Waterschapswet brengt de wetstekst in overeenstemming met de toelichting. Hiertoe is het artikel in twee leden verdeeld en duidelijker tot uitdrukking gebracht dat zowel de wegenheffing als de categorieën van heffingplichtigen niet imperatief van aard zijn."[31]

Anders dan bij de watersysteemheffing is bij de wegenheffing de keuze welke categorieën belastingplichtigen in de heffing worden betrokken, niet imperatief van aard. Waterschappen hebben volgens de toelichting in elk geval de vrijheid om één of meer (van de genoemde) categorieën buiten de wegenheffing te laten.

De Waterschapswet verzet zich er dus niet tegen dat WS geen wegenheffing heft van de categorieën Ongebouwd en Natuur.

8.4.2 Aanpassing Reglement

Om een dergelijke vrijstelling voor Ongebouwd en Natuur mogelijk te maken, kan in het Reglement worden bepaald dat het waterschap de mogelijkheid heeft om bij de wegentaak geen kosten toe te delen aan de categorieën Ongebouwd en Natuur. Een op deze wijze vormgegeven Reglement vormt dan de juridische grondslag voor het waterschap om in de Kostentoedelingsverordening geen kosten toe te delen aan de categorieën Ongebouwd en Natuur. In lijn daarmee regelt het waterschap in de Verordening watersysteemheffing dat geen wegenheffing plaatsvindt van de categorieën ongebouwd en natuur (waarvoor art. 122a Waterschapswet de juridische grondslag vormt).

8.4.3 Risico's

Hoewel het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur niet in strijd is met de Waterschapswet (hogere regelgeving) kan de belastingrechter in een procedure over de aanslag wegenheffing ook beoordelen of het Reglement, de Kostentoedelingsverordening of de Verordening wegenheffing in strijd is

[30] Kamerstukken II, 2005/06, 30 601, nr. 3, p 29.
[31] Kamerstukken II, 2006/07, 30 601, nr. 7, p 3.

met materiële rechtsbeginselen (het gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel) of formele rechtsbeginselen (deugdelijke motivering en de plicht tot een daadwerkelijke belangenafweging). Zie hierover Paragraaf 2.5.

Dit stelt eisen aan de onderbouwing voor het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur. Zoals gezegd is die onderbouwing vooral dat een meer gelijk speelveld met de situatie elders in Nederland ontstaat, waar waterschappen geen wegenbeheer hebben.

Hoewel die redenering pleitbaar is, vallen er ook enkele kritische kanttekeningen bij te plaatsen, namelijk:

- Ongebouwd en Natuur hebben wel degelijk profijt van het wegenbeheer zodat bezien vanuit het profijtbeginsel het volledig vrijstellen van deze categorieën niet voor de hand ligt (zie Paragraaf 8.2);
- de motivering voor het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur is dat in het overgrote deel van Nederland (gebieden waar waterschappen niet het wegenbeheer hebben) de bekostiging van het wegenbeheer afkomstig is uit de rijksbelastingen, de provinciale belastingen en de gemeentelijke belastingen. Daarbij worden de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken en natuurterreinen niet extra belast. Om te bewerkstelligen dat de verdeling van de kosten van het wegenbeheer (meer) verloopt zoals in de rest van Nederland, worden de categorieën Ongebouwd en Natuur vrijgesteld van de wegenheffing. Het komt ons echter voor dat deze zelfde redenering ook in enige mate geldt voor de categorieën Ingezetenen en Gebouwd, terwijl deze categorieën de kosten van het wegenbeheer via de wegenheffing blijven bekostigen en deze categorieën als gevolg van het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur juist meer wegenheffing gaan betalen. Ook voor de Ingezetenen en Gebouwd geldt, weliswaar in iets mindere mate, dat rijksbelastingen, provinciale en gemeentelijke belastingen geen specifieke categorie Ingezetenen of eigenaren Gebouwd kennen. Ingezetenen en Gebouwd worden bij deze belastingen ook niet apart belast voor de kosten van het wegenbeheer van het Rijk, de provincies en de gemeenten.

Hoewel wij het risico vrij gering achten dat de belastingrechter zal oordelen dat een vrijstelling van Ongebouwd en Natuur bij de wegenheffing in strijd is met de materiële (rechts)beginselen (met name het gelijkheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel), is dat risico substantieel.[32]

8.5 Uitkomst methodiek

8.5.1 Opmerking vooraf

Bij de invoering van een aparte wegenheffing per 1 januari 2027 wordt vanaf dat moment ook een aparte watersysteemheffing geheven. Daarom moet de kostentoedeling voor het watersysteembeheer per 2027 ook geactualiseerd worden. Bij de wettelijke methodiek op basis van gebiedskenmerken moet daarbij worden uitgegaan van het aantal hectares Ongebouwd en Natuur en het aantal inwoners op 1 januari 2026 (1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt). Dit leidt per 2027 tot wijzigingen ten opzichte van de huidige kostentoedelingspercentages voor het watersysteembeheer (die zijn gebaseerd op het aantal hectares Ongebouwd en Natuur en het aantal inwoners op 1 januari 2025). Bij Ongebouwd zijn deze wijzigingen zeer klein, bij Natuur wat groter.

[32] Circa 25%.

Deze wijzigingen voor de watersysteemheffing zijn verwerkt in de hierna volgende kostentoedelingspercentages, tarieven en lastendrukprofielen. Voor natuurterreinen bestaat overigens geen specifiek lastendrukprofiel.

8.5.2 Kostentoedelingspercentages

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de vrijstelling van Ongebouwd en Natuur resulteert dit in de volgende kostentoedelingspercentages:

C. Methodiek vrijstelling Ongebouwd en Natuur

Kostentoedelingspercentages	2025	2026	Watersysteemheffing 2027	C. Methodiek vrijstelling Ongebouwd en Natuur Wegenheffing 2027
Ingezetenen	30,00%	27,00%	27,00%	27,00%
Ongebouwd	18,19%	22,78%	22,79%	0,00%
Natuurterreinen	0,39%	0,40%	0,36%	0,00%
Gebouwd	51,42%	49,82%	49,85%	73,00%

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

8.5.3 Tarieven

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de vrijstelling van Ongebouwd en Natuur resulteert dit in de volgende tarieven:

C. Methodiek vrijstelling Ongebouwd en Natuur

Belastingtarieven	2025	2026	Op basis Begroting 2026: 2026 zonder onttrekking uit reserve voor Ongebouwd en Natuur	Watersysteem-heffing 2027	Wegenheffing 2027	Totaal watersysteem-heffing en wegenheffing 2027
Watersysteemheffing						
Ingezetenen per woonruimte	€ 146,32	€ 145,28	€ 145,28	€ 119,96	€ 25,32	€ 145,29
Gebouwd % van de WOZ-waarde	0,05236%					
Gebouwd % van de WOZ-waarde woningen		0,05208%	0,05208%	0,04303%	0,01328%	0,05630%
Gebouwd % van de WOZ-waarde niet-woningen		0,05453%	0,05453%	0,04505%	0,01390%	0,05895%
Ongebouwd per hectare	€ 102,72	€ 115,53	€ 139,59	€ 115,46	€ 0,00	115,46
Ongebouwd verharde openbare wegen per hectare	€ 205,44	€ 231,06	€ 231,06	€ 230,92	€ 0,00	230,92
Natuurterreinen per hectare	€ 11,06	€ 11,60	€ 13,79	€ 10,50	€ 0,00	10,50

Bij deze methodiek heeft het feit dat geen tariefdifferentiaties mogelijk zijn bij de wegenheffing, geen verhogend effect op de tarieven van Ongebouwd en Natuur.

8.5.4 Lastendrukprofielen

Uitgaande van een kostenaandeel voor de ingezetenen van 27% en de vrijstelling van Ongebouwd en Natuur resulteert dit in de volgende lastendrukprofielen:

C. Methodiek vrijstelling Ongebouwd en Natuur	Lastendrukprofielen	Belastingeenheid				Lastendruk op basis van begrotingscijfers 2026		
	Soort huishouden/bedrijf	Woonruimte	WOZ waarde x € 1.000 (2026)	Ha.	V.E.	Begroot 2026	begroting 2026 zonder inzet € 3,6 mln reserve	C. Methodiek vrijstelling Ongebouwd en Natuur
	Huishouden (meerpersoons, huurder)	1			3	418,64	418,64	418,64
	Huishouden (meerpersoons, eigenaar)	1	319		3	584,78	584,78	598,25
	Huishouden (alleenwonend, huurder)	1			1	236,40	236,40	236,40
	Huishouden (alleenwonend, eigenaar)	1	319		1	402,54	402,54	416,01
	Agrarisch bedrijf	1	252	25	3	3.444,39	4.045,81	3.453,69
	Agrarisch bedrijf	1	419	75	3	9.311,99	11.116,37	9.325,13
	Groothandel		2.517		10	2.283,94	2.283,94	2.394,96
	Metaalbedrijf		12.587		450	47.867,69	47.867,69	48.423,98

8.6 Conclusie

Het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur is juridisch mogelijk maar er zijn ook enkele kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Ongebouwd en Natuur hebben namelijk wel degelijk profijt van de wegentaak van WS, mogelijk wel in mindere mate dan van het watersysteembeheer. Daarnaast geldt de redenering voor het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur ook in enige mate voor Gebouwd en Ingezetenen.

Dit brengt vrij geringe juridische risico's met zich mee, maar die risico's zijn wel substantieel.

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

9 Conclusies

9.1 Kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur is juridisch mogelijk. De juridische risico's zijn vrij klein.

Gevolg is wel dat de kostentoedelingsmethodieken voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer verschillend en dus niet consistent zijn.

Bij een methodiek op basis van waardeverhoudingen blijft zich ook het probleem voordoen van een schoksgewijze en grillige tariefontwikkeling.

De uitkomst van deze methodiek resulteert in geen van de varianten in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

9.2 Kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken met aangepaste formules

Een kostentoedelingsmethodiek op basis van gebiedskenmerken met aangepaste formules is juridisch mogelijk. De kostentoedelingsmethodiek voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer zijn dan grotendeels consistent.

Ook het hanteren van formules die aansluiten bij de uitkomsten bij een kostentoedelingsmethodiek op basis van (geactualiseerde) waardeverhoudingen zonder de waarde van infrastructuur, achten wij juridisch verdedigbaar.

Juridisch achten wij het mogelijk om ook voor het wegenbeheer in het Reglement de mogelijkheid te bieden om van de rekenkundige uitkomsten af te wijken binnen een bandbreedte van plus of min 30% (vanaf 2028 25%). Voor de feitelijke toepassing van zo'n afwijking zien we niet veel ruimte.

Al met al achten we de juridische risico's van deze kostentoedelingsmethodiek vrij klein.

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.

9.3 Vrijstellen van Ongebouwd en Natuur

Het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur is juridisch mogelijk maar er zijn ook enkele kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Ongebouwd en Natuur hebben namelijk wel degelijk profijt van de wegentaak van WS, mogelijk wel in mindere mate dan van het watersysteembeheer. Daarnaast geldt de redenering voor het vrijstellen van Ongebouwd en Natuur ook in enige mate voor Gebouwd en Ingezetenen.

Dit brengt vrij geringe juridische risico's met zich mee, maar die risico's zijn wel substantieel.

De uitkomst van deze methodiek resulteert niet in een kostenaandeel van Ongebouwd bij de wegenheffing in de bandbreedte tussen 2% en 5%.